This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

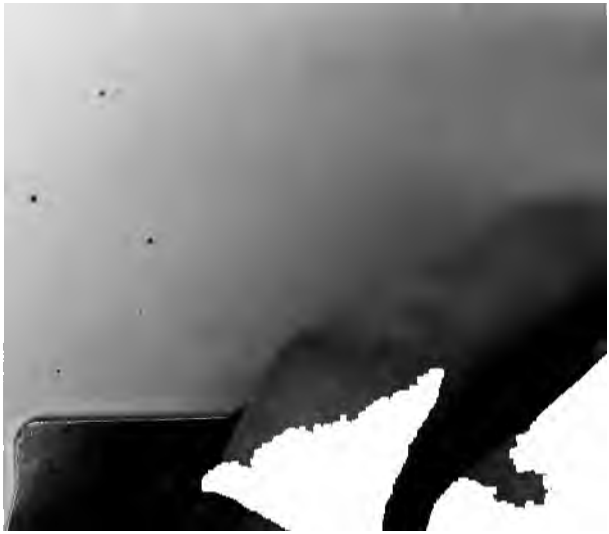
+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`



à mon bon et excellent ami.
René Acollas, souvenir de nos longues
et déjà vieilles et amicales conversa-
tions philosophiques, et témoigna-
ge d'une vive et quasi paternelle
affection.

A. Naquet

QUESTIONS

CONSTITUTIONNELLES

LIBRAIRE E. DENTU, ÉDITEUR

DU MÊME AUTEUR

LE DIVORCE

DEUXIÈME ÉDITION, REVUE ET AUGMENTÉE

1 vol. gr. in-18. — Prix : 3 fr. 50.

F. Aureau. — Imprimerie de Lagny.

QUESTIONS
CONSTITUTIONNELLES

PAR

ALFRED NAQUET

SÉNATEUR

PARIS

E. DENTU, LIBRAIRE-ÉDITEUR

PALAIS-ROYAL, 15-17-19, GALERIE D'ORLÉANS

1883

Tous droits réservés.

QUESTIONS

CONSTITUTIONNELLES

I

On se préoccupe beaucoup depuis quelque temps de la revision constitutionnelle, et c'est à juste titre : la constitution qui nous régit est très imparfaite et la forme de l'organisme fondamental n'est pas, comme d'aucuns sceptiques le prétendent, indifférente à la bonne marche d'un gouvernement. Il est de mise aujourd'hui dans un certain milieu de répéter ce qu'avait dit à toutes les époques Émile de Girardin, que la constitution n'a qu'une importance secondaire et qu'il vaut mieux pour un pays se servir de celle qu'il a que de s'évertuer à en chercher une meilleure. C'est là une théorie dangereuse avec laquelle on a pu soutenir aussi bien la Monarchie constitutionnelle que la République, aussi bien l'Empire que la Monarchie constitutionnelle; elle faisait le fond de la doctrine

politique de M. Émile Ollivier; mais elle est fausse de tous points. Il est vrai, sans doute, que les institutions ne valent que ce que valent les hommes chargés de les mettre en œuvre; qu'avec une constitution admirable, on peut n'arriver qu'à de déplorables résultats si les gouvernants sont incapables ou déshonnêtes; mais il est également vrai qu'avec une constitution vicieuse les hommes les plus capables et les plus honnêtes peuvent éprouver d'immenses difficultés à gouverner. C'est toujours la question de l'outil et de l'ouvrier : il est certain qu'un outil est une non-valeur s'il n'y a personne qui sache s'en servir, et que, pour perfectionné qu'il soit, il ne fournira jamais qu'un mauvais produit entre les mains d'un ouvrier malhabile; mais il est tout aussi évident que le meilleur des ouvriers sera arrêté, empêché dans sa production par un mauvais outil.

On a donc raison de parler de réforme constitutionnelle; mais, dans l'espérance d'amener une plus grande affluence d'adhérents au bataillon revisionniste, certains de nos amis font le silence sur la nature même de la revision qu'il s'agirait d'opérer. Ils se disent que la critique est plus commode que l'organisation, que tels politiques, qui se mettront aisément d'accord pour condamner ce qui est, s'entendront plus difficilement pour décider ce qu'il conviendrait de mettre à la place, que dès lors les affirmations précises ne peuvent que diviser et qu'il est plus sage de demeurer sur le terrain de la négation, en attendant pour passer aux affirmations que le Congrès ou la Constituante soit réunie.

Je ne crois pas que cette tactique soit habile. Au

lendemain des révolutions, lorsque plus rien n'est debout, qu'il faut de toute nécessité un gouvernement, on convoque une Constituante sans s'être au préalable demandé ce qui en sortira. C'est forcé. La constitution qu'elle engendrera sera-t-elle bonne? sera-t-elle mauvaise? Là n'est pas la question ; ce sera une constitution, et il en faut une.

Mais on se ferait de singulières illusions si l'on s'imaginait que, dans les temps calmes, on décidera jamais un pays à modifier ou à remanier de fond en comble le régime qui existe, qui fonctionne, en se bornant à faire de celui-ci une critique vague. On se tromperait lourdement si on espérait l'entraîner dans cette voie sans lui dire ni, en cas de modification, sur quels points celle-ci doit porter, ni, en cas de refonte complète, par quel système on entend remplacer celui qu'on a. Une nation n'expose pas son repos, sa tranquillité pour une négation. Il lui faut mieux que cela. Elle revisera son pacte fondamental s'il est mauvais, mais à la condition qu'on lui en montrera nettement les imperfections et qu'en même temps on se sera mis d'accord sur les grandes lignes de celui qu'on entend lui substituer. Non que j'entende par là me prononcer sur la question de pure scolastique qui consiste à décider si les Chambres ont le droit, par leurs délibérations séparées, de limiter la compétence du Congrès. Par ces mots : « on se sera mis d'accord », je veux parler simplement de l'accord qui doit se faire dans le pays, dans l'opinion publique.

Je conviens que si les adversaires de la dualité des Chambres ne font pas connaître leurs sentiments sur l'organisation du pouvoir législatif, ils s'exposeront

moins à écarter d'eux ceux qui voient dans un Sénat une condition de stabilité et de liberté; mais la masse des électeurs ne sachant pas ce qui se cache sous la ligue revisionniste restera dans l'expectative et ne suivra pas. Les partisans du Sénat hésiteront parce qu'ils craindront que le Congrès ne le supprime, et ses adversaires se demanderont si, par une revision éphémère, portant sur des points secondaires dénués d'importance, on ne va pas étouffer dans l'œuf pour dix ans la revision véritable, si l'on ne va pas consolider ce que l'on voudrait supprimer. De là de part et d'autre des défiances qui seront de nature à paralyser tout mouvement.

Si donc on veut sincèrement la revision ; si on veut, non point se faire de la ligue revisionniste une plateforme électorale qui pourra convenir aux plus divers, mais modifier réellement dans le sens démocratique la loi constitutionnelle qui nous régit, il faut dire sans ambages en quoi celle-ci pèche, et comment on entend la transformer.

Peut-être aura-t-on un bataillon moins fourni au début que si l'on réunissait dès les premiers jours sous une même bannière tous les adversaires républicains de l'état des choses actuel ; mais si l'on a pour soi la vérité, si on l'expose à la tribune nationale, si on la défend en outre dans la presse, dans les réunions publiques, en un mot par tous les moyens que les lois mettent à notre disposition, la phalange petite d'abord grossira bien vite; au lieu de demeurer stationnaire, le mouvement ira en s'accentuant, et l'on arrivera au résultat beaucoup plus rapidement en somme que si l'on avait évité de s'expliquer.

C'est pourquoi, partisan résolu d'une revision que je juge indispensable à la bonne marche du gouvernement républicain, et voyant à la fois le mal du système sous lequel nous vivons dans la coexistence de deux Chambres et dans le cumul des fonctions de ministre et de représentant du peuple, je le dis.

II

La dualité des Chambres a des détracteurs passionnés; mais elle a aussi des admirateurs enthousiastes qui y voient, comme le volant destiné à régulariser la marche de la machine politique.

Je ne crois guère, pour ma part, qu'un Sénat puisse remplir ce rôle utile et je le vois plus souvent faire l'office d'un barrage qui, en s'opposant à l'écoulement régulier des eaux, — c'est-à-dire ici des idées, — détermine des mouvements impétueux et cahotiques. Nous en avons vu un exemple qui n'est pas bien éloigné de nous, lors du fameux article 7 et des décrets de 1879.

M. Ferry avait proposé cet article 7 qui interdisait l'enseignement aux corporations religieuses non autorisées. Quoique je l'ai voté alors, dans un moment trop voisin de nos luttes contre la réaction pour que la discipline ne s'imposât pas encore à notre parti, je n'en ai jamais été enthousiaste; je ne comprenais guère quelle en serait la sanction et je craignais que ce ne fût là une violation inutile, et par cela même nuisible, de la liberté.

Mais enfin l'article 7 était modéré dans ses dispositions; il ne touchait qu'à la question de l'enseignement et n'allait pas au delà. La Chambre des députés le vota, le Sénat le repoussa. Qu'advint-il? Une faute fut-elle évitée? Nullement! si faute y avait, elle fut accrue. Le prétendu régulateur fut considéré comme obstacle; les députés tinrent bon et, ne pouvant modifier la législation sans le concours de l'autre assemblée, ils exigèrent du Gouvernement qu'il appliquât par décret des lois existantes que depuis longtemps on laissait dormir. La Chambre des députés n'avait demandé que l'exclusion des jésuites de l'enseignement; cette satisfaction lui étant refusée, elle dépassa le but qu'elle s'était proposé, et qui ainsi limité ne pouvait plus être atteint par elle; elle exigea la fermeture des couvents, la dispersion des religieux. Je ne discute pas ici si cette mesure, que pour ma part je n'ai pas trouvée très digne d'un gouvernement libéral et républicain, bien qu'elle fût absolument licite, a été utile ou fâcheuse. Je ne recherche pas s'il ne vaudrait pas mieux cent fois aborder le problème des rapports de l'Église et de l'État par la grande porte de la *séparation* que de l'aborder par les portes basses qui ont plus d'inconvénients que la solution radicale sans avoir aucun de ses avantages. Je me borne à constater que la Chambre voulait aller moins loin qu'elle n'est allée et que le Sénat loin d'enrayer le mouvement n'a fait que le précipiter. D'autres fois, il est vrai, lorsque la Chambre n'a pas le recours des lois existantes à mettre en œuvre, le Sénat enraye; mais ce qui en résulte alors c'est l'impuissance gouvernementale et la déconsidération du régime parlementaire copié des monarchies qui régit notre Répu-

blique et que les populations s'exposent à confondre avec la République elle-même.

On craint les emportements d'une assemblée unique, ses empiètements sur les droits de la nation; on se dit que la souveraineté est toujours mauvaise sur quelque tête ou sur quelque collectivité qu'elle repose, et l'on cherche dans la coexistence de deux Chambres un frein contre cette souveraineté.

Nous reconnaissons ce qu'il y a de fondé dans cette crainte de la souveraineté. Une collectivité humaine se compose non seulement d'une majorité qui gouverne, mais d'une minorité dont les droits doivent être respectés, non seulement d'une génération actuelle, mais de générations qui se succèdent et dont celles de demain peuvent exiger, dans la limite du possible, de n'être pas irrévocablement engagées par celles d'hier.

C'est pour cela que nous ne sommes point les partisans du fédéralisme, de l'autonomie absolue des départements et des communes, et que nous trouvons dans la tutelle de l'État une garantie contre les usurpations, les entraînements, les violations du droit qui pourraient se produire dans les localités. Mais ici, l'État, c'est la nation, c'est le pays dans son ensemble jugeant une question locale et restreinte, c'est un juge impartial et désintéressé se substituant à un juge partial et passionné. Et encore cette tutelle doit-elle avoir des limites et ne peut-elle pas aller sans abus jusqu'à la suppression des libertés locales.

L'action du Sénat vis-à-vis de la Chambre ressemble-t-elle à l'action de l'Etat sur les départements et les communes? en aucune façon. Le Sénat ne représente pas un corps électoral plus étendu, il représente un

corps électoral plus restreint ; il ne constitue pas un pouvoir moins passionné mais un pouvoir tout aussi passionné dans un sens différent. Ce n'est pas une tutelle qui peut en sortir et qui en sort journellement, c'est un conflit, ce qui est tout à fait différent.

Les nations n'ont-elles d'ailleurs à redouter que les abus de pouvoir dans le sens de l'action? Est-ce qu'on ne peut pas tout aussi bien les violenter par omission? Est-ce que les Chambres hautes qui s'opposent chaque jour à la réalisation de leurs volontés ne les violentent pas tout autant que les Chambres uniques qui leur imposeraient une loi dont elles ne voudraient pas? Qui donc par exemple a exercé la plus grande violence de l'Assemblée nationale établissant, avec la liberté de l'enseignement supérieur, les jurys mixtes, alors que le pays n'avait pas encore fait connaître son sentiment sur cette question, ou du Sénat de 1876 empêchant la Chambre de les supprimer alors qu'elle en avait reçu le mandat de ses électeurs? N'est-ce pas le Sénat? Lorsqu'on nous aura répondu là-dessus ; lorsqu'on nous aura prouvé que retenir n'est pas aussi grave que pousser ; lorsqu'on aura établi que refuser de faire ce que veut la nation n'équivaut pas exactement à faire ce qu'elle ne veut pas ; lorsqu'on aura démontré que dans les conflits qui surviennent entre les Chambres hautes et les Chambres basses, il n'y a pas tout autant de chances pour que les torts soient du côté de la haute que du côté de la basse Assemblée ; lorsqu'on nous aura garantis enfin contre les débordements que souvent les obstacles déterminent, nous pourrons, — mais seulement alors, — attacher quelque valeur à la comparaison du volant.

III

Au point de vue philosophique la souveraineté, dans un pays unitaire et républicain, ne se divise pas. Elle réside dans la majorité des citoyens ; elle est une, et l'on ne concevrait guère les électeurs choisissant une première Chambre pour exécuter leur volonté et une seconde Chambre pour s'opposer à cette exécution.

En 1848, dans son rapport sur la Constitution, M. Armand Marrast, — un modéré cependant ! — s'exprimait ainsi :

La souveraineté est une, la nation est une, la volonté nationale est une; comment donc voudrait-on que la délégation de la souveraineté ne fût pas unique, que la volonté nationale fût coupée en deux, que la loi émanant de la volonté générale fût obligée d'avoir deux expressions pour une seule pensée ?

Considérée soit dans la souveraineté qui en est la source, soit dans le pouvoir qui l'exécute, soit dans la justice qui l'applique, la loi n'est pas divisible. Comment le serait-elle dans le pouvoir qui la conçoit et qui la crée? Évidemment il faudrait des raisons supérieures pour que la constitution républicaine, partageant le pouvoir législatif en deux Chambres, fît cette violation à la logique et portât une si profonnde atteinte au sentiment public.

Les partisans des deux Chambres reconnaissent comme nous

l'unité de la France, et ils prétendent respecter la souveraineté du peuple. Il n'y a qu'un malheur, c'est qu'ils s'exposent continuellement à méconnaître ou à violer sa volonté. Imaginez deux Chambres organisées comme il vous plaira : dès que vous les portez côte à côte, égales en puissance, vous n'arrivez qu'à l'un de ces deux résultats :

Ou les Chambres sont d'accord, et alors une double discussion, un double vote, ne servent à rien et peuvent nuire en retardant la loi.

Ou bien elles seront en désaccord, et alors c'est la lutte que vous établissez au sommet de l'État. Or, la lutte en haut c'est l'anarchie en bas : *les deux Chambres sont donc un principe de désordre.*

Au point de vue pratique, au point de vue de la marche des affaires, de la confection des lois, de la stabilité gouvernementale, la dualité des Chambres n'est pas plus défendable : elle entraîne d'immenses inconvénients.

Le régime représentatif présente sur le régime dictatorial et césarien de grands avantages qui nous le font préférer et qui nous portent à n'en plus jamais vouloir d'autre. Mais l'absolu n'étant pas de ce monde, ce régime présente aussi, vis-à-vis de l'absolutisme, certaines infériorités, certaines imperfections que nos efforts incessants doivent tendre à diminuer.

Ces infériorités, ces imperfections, la dualité des Chambres les multiplie dans une large proportion.

Le principal reproche que l'on adresse au régime représentatif c'est la lenteur avec laquelle la loi s'élabore, et le peu d'ensemble qui préside à sa confection.

Un monarque absolu conçoit l'idée d'une réforme, il charge des hommes spéciaux de la préparer : de leur

délibération sort un projet dont toutes les parties se tiennent qui forme un tout complet. Le monarque s'en empare, le décrète et la réforme est un fait accompli. — Malheureusement le décret ainsi rendu peut n'être pas toujours du goût du pays, — mais quand il l'est, il est certain qu'on atteint une rapidité d'exécution et une unité de conception que l'on chercherait vainement dans une assemblée.

Ici le projet de réforme, qu'il soit conçu par un représentant usant de son initiative, ou par un ministre, est renvoyé aux bureaux, soumis à l'examen d'une commission, délibéré deux ou trois fois en séance publique et à la merci des amendements qui ne manquent jamais de se produire. Comment obtenir, dans ces conditions, quelque chose de systématique ? Le travail avait une unité en sortant des mains de son auteur ; mais la commission le modifie sur un point, l'Assemblée adopte des amendements qui le transforment sur un autre, et toute l'économie en est altérée.

Avec cela un ordre du jour presque continuellement chargé, une extrême difficulté pour chaque projet de venir en discussion ; ce sont des années qu'il faut pour faire aboutir la moindre loi lorsqu'une grande préoccupation publique ne pousse pas la Chambre ou que le Gouvernement n'intervient pas avec vigueur. Et même quand le Gouvernement intervient, même lorsqu'il y a une poussée de l'opinion publique, on n'évite pas toujours les lenteurs, fruits de la diversité des opinions. L'histoire de la réforme judiciaire devant notre Chambre des députés de 1881 en est la preuve la plus frappante.

Tout ceci demeure vrai avec une Assemblée unique,

mais à quel point les vices du système ne s'aggravent-ils pas avec deux Assemblées?

Le projet de loi voté par une Chambre arrive devant l'autre Chambre. Là tout le travail recommence : nouvel examen des bureaux, nouveau rapport de commission, nouvelle discussion en séance publique, nouveaux amendements. L'économie de la loi est encore modifiée ; tout ce qui pouvait rester de coordonné et de systématique disparaît; l'on n'a plus qu'un assemblage informe et le temps court toujours.

Il court toujours, car outre qu'il a fallu un certain délai à la seconde Assemblée pour revoir le travail de la première, celle-ci doit recommencer son œuvre par cela seul que cette œuvre a été modifiée. La loi lui revient ; la commission doit de nouveau l'examiner, et la discussion recommence en séance publique. Si alors la première Chambre adopte les conclusions de la seconde tout est fini, mais si elle persiste dans ses conclusions premières, c'est un second renvoi à l'autre Assemblée. Exemple, le projet sur les syndicats professionnels renvoyé de la Chambre au Sénat, du Sénat à la Chambre et de la Chambre au Sénat. Quelquefois ces lenteurs sont telles que l'une des assemblées, celle qui n'est pas permanente, se dissout avant qu'on ait abouti et tout est alors à reprendre avec une Chambre nouvelle dont l'esprit peut être fort différent. Ainsi, la loi sur la liberté de réunion a été votée *in extremis* après avoir fait à plusieurs reprises le va-et-vient de la Chambre des députés au Sénat et du Sénat à la Chambre des députés. Si les élections avaient eu lieu en juin 1881 comme d'aucuns le demandaient au lieu de se

faire en août, elle n'aurait pas été votée du tout.

Il est naturel que cette durée interminable de la moindre réforme, cette quasi-impossibilité d'aboutir, ces nécessités de transactions qui ont toujours pour résultat des demi-mesures qui ne satisfont personne, cette impuissance manifeste fatiguent le pays, déconsidèrent le régime représentatif, et fassent beau jeu aux panégyristes du pouvoir personnel.

On prétend quelquefois pour légitimer l'existence des Chambres hautes que, avec une assemblée unique, s'il y a un revirement de l'opinion publique, la forme du gouvernement peut être compromise.

Je reviendrai plus tard sur cet argument. Qu'il me suffise de dire ici que s'il y a un revirement sérieux de l'opinion publique, la forme du gouvernement ne sera pas sauvée par la seconde Chambre, et qu'il serait plus sage, au lieu de chercher un remède à ce revirement, un contrepoids à l'opinion, d'empêcher l'opinion de se retourner. On empêche l'opinion de se retourner en légiférant bien et en administrant bien, et la dualité des assemblées étant l'obstacle à une bonne confection des lois et à une bonne administration, cette dualité fait naître le mal qu'elle est censée appelée à conjurer. Les politiciens qui défendent ce système ressemblent un peu à ces chirurgiens partisans des causes finales qui expliquent (j'en ai entendu) telle ou telle disposition anatomique par la sagesse du Créateur, dont le but aurait été de faciliter certaines opérations chirurgicales, en permettant à l'homme de l'art de les exécuter sans toucher à aucun organe essentiel. Le moindre carabin leur répond que la Providence aurait fait un calcul infiniment plus simple

en ne donnant pas aux malades les maladies qui nécessitent ces opérations. La même réponse est à faire aux partisans de deux Chambres. Il est possible que le dédoublement du pouvoir législatif rende plus facile la cure de l'organisme politique quand la santé générale de cet organisme est atteinte, — et encore pour ma part je le conteste, — mais comme c'est lui qui rend le plus souvent l'organisme malade, mieux vaudrait que, grâce à l'unité de Chambre, la maladie ne se produisît pas et qu'on n'eût pas à la traiter. Or, je le répète, ce qui fait naître les malaises sociaux que l'on redoute, c'est l'état de piétinement sur place du pouvoir législatif et la désorganisation du pouvoir administratif, c'est l'extrême difficulté de faire de bonnes lois et d'établir un gouvernement durable.

Je parle de l'extrême difficulté d'établir un gouvernement. Avec notre régime actuel, avec le régime parlementaire qui prend les ministres dans les Chambres et les déclare politiquement responsables devant elles, cette impuissance à gouverner devient presque absolue.

Une assemblée unique peut à la rigueur, — quoique ce soit toujours difficile, — extraire de son sein un ministère homogène, représentant la moyenne de ses idées, investi de sa confiance, qui gouverne et qui dure.

Mais s'il y a deux Assemblées animées d'esprit différent, que feront les malheureux ministres responsables devant toutes les deux? Ils ne s'occuperont qu'à chercher un équilibre impossible et ils seront continuellement renversés avant même d'en avoir entrevu les éléments.

Je sais ce qu'on me répond : qu'en pratique, sinon en droit, les ministres ne sont responsables que de-

vant la Chambre basse, que la Chambre haute n'exerce ici qu'une action de contrôle à moins qu'elle n'aille, dans les pays comme le nôtre où elle est investie de cette prérogative, jusqu'à dissoudre les élus du suffrage universel.

Je le reconnais. Mais en laissant même de côté ce droit de dissolution, d'un usage assez rare pour qu'on n'en tienne qu'un compte secondaire dans cette argumentation malgré son extrême gravité, si le Sénat ne renverse pas d'ordinaire directement les ministres, — et non seulement rien dans la Constitution n'indique qu'il ne le puisse, mais encore le fait s'est produit, — il concourt puissamment par voie indirecte aux mêmes résultats.

Le plus souvent, en effet, quand les ministres résistent à la Chambre c'est parce qu'ils sentent que s'ils ne modèrent pas l'ardeur de celle-ci ils éprouveront un échec au Sénat, et qu'ils veulent éviter cet échec. D'autres fois, — c'est le cas du 26 janvier 1882, — l'échec provient de ce que la question qui se pose n'a pas été antérieurement résolue. Il est certain que si le Sénat n'avait pas repoussé en 1881 le scrutin de liste voté par la Chambre, Gambetta n'aurait pas eu à le proposer de nouveau, et il est probable qu'il serait demeuré au pouvoir. Le coup du 26 janvier a donc eu un prélude, le rejet du scrutin de liste au Luxembourg, et comme sans ce rejet la coalition qui l'a accompli n'aurait pu se produire, il est certain que c'est indirectement par le Sénat que le ministère du 14 novembre a été tué avant même d'être né.

Souvent, il est vrai, les ministres agissent d'après leurs propres inspirations en résistant aux désirs de

la Chambre et n'y sont point poussés par l'examen de ce qui se passe au Sénat. Mais pourquoi sont-ils ministres s'il sont en conflit d'opinion avec la représentation nationale? justement parce qu'il existe deux Chambres, parce que le président de la République, lorsqu'il constitue un ministère, doit en tenir compte, parce qu'il se voit forcé d'investir de sa confiance des hommes capables de vivre avec l'une et avec l'autre, c'est-à-dire des hommes qui ne soient ni absolument avec l'une, ni absolument avec l'autre, et dont par suite le gouvernement devienne un véritable jeu d'équilibre perpétuel. S'il n'y avait qu'une seule Assemblée, il y aurait bien moins de motifs pour que le ministère n'en fût pas le reflet exact ; ses chances de durée seraient dès lors autrement sérieuses qu'elles ne le sont à cette heure, et les partisans du régime parlementaire ministériel pourraient plus raisonnablement espérer de leur système favori une bonne administration intérieure et une continuité si désirable dans les affaires de l'extérieur.

On objectera peut-être que l'Angleterre vit avec deux Chambres, ce qui ne l'empêche pas de réaliser des réformes et de gouverner.

L'argument porterait si l'Angleterre constituait comme nous une démocratie républicaine. Mais l'Angleterre est une aristocratie monarchique ce qui est tout différent.

Dans les monarchies, les Chambres hautes sont comme un prolongement du pouvoir exécutif, comme un moyen laissé à la couronne, et jamais à craindre pour elle, de résister aux empiètements des Communes. Les Communes veulent-elles ce que le gouver-

nement ne veut pas, la Chambre des lords est là qui rejette. L'inverse se produit-il, le gouvernement a toujours raison de la Chambre haute ; il lui suffit de faire une fournée de pairs, et, par cette seule menace, il la maintient et la domine.

Le système est donc autre et la question n'est pas au delà de la Manche ce qu'elle est chez nous. Je n'ai jamais nié qu'un gouvernement monarchique ne soit viable avec deux Chambres s'il a le droit de fournée comme en Angleterre, ou le droit de dissolution sur les deux Assemblées comme en Belgique. Ce que je conteste c'est qu'un régime politique puisse vivre qui ait la souveraineté nationale pour base unique, la libre initiative des Chambres combinée avec la responsabilité ministérielle pour organe, la dualité des Chambres pour contrepoids. Je dis que dans ces conditions la dualité des Assemblées nuit à l'administration du pays, s'oppose aux relations internationales suivies, rend les gouvernements instables, entrave les réformes, empêche que la loi ne soit systématique et ne procède d'un esprit d'ensemble, c'est-à-dire d'un esprit juridique, tend enfin à déconsidérer le régime représentatif démocratique au profit du césarisme, de l'aristocratie et de la monarchie.

Mais, dit-on, ne pourra-t-il venir un moment où l'esprit des deux Assemblées sera le même et où, dès lors, tous ces inconvénients disparaîtront ?

L'esprit peut-être, le tempérament jamais, et le tempérament fait plus ici que les théories politiques.

Les hommes, alors même que leurs idées ne se modifient pas, ne sont plus dans l'âge mûr ce qu'ils étaient dans la jeunesse. Ayant souffert, lutté, conquis,

ils deviennent craintifs en vieillissant. Ils redoutent de perdre ce dont la conquête leur a coûté tant d'efforts et de peine; ils sont beaucoup plus préoccupés de la conservation de ce qu'ils ont acquis que de la poursuite de ce qui reste à acquérir.

Les jeunes, au contraire, ne connaissant le passé que par l'histoire, n'en ayant conservé aucune impression personnelle, ardents, passionnés, sont beaucoup moins préoccupés de conserver ce qui existe, et ce qui à leurs yeux paraît inébranlable parce qu'ils y ont été élevés, que de s'élancer vers l'avenir, que de rechercher de nouveaux progrès.

Or, le Sénat se recrute parmi les vieux et les députés parmi les jeunes. La Constitution l'a voulu ainsi et les mœurs ont à ce point sanctionné le texte constitutionnel que ce serait en vain qu'on supprimerait la disposition en vertu de laquelle nul ne peut être élu sénateur avant quarante ans.

Que sort-il de là?

D'un côté une assemblée d'hommes graves, sérieux, intelligents, rompus aux affaires de la politique, possédant au plus haut degré les traditions parlementaires, mais prudents jusqu'à la timidité, craignant les innovations, exagérant la sagesse et la poussant quelquefois jusqu'au respect des préjugés les plus funestes;

De l'autre une assemblée d'hommes jeunes, intelligents aussi, mais passionnés, non rompus aux traditions parlementaires et dont la réunion forme un assemblage incohérent.

Si les deux assemblées étaient réunies en une, l'es-

prit des uns tempérerait celui des autres, le tempérament des seconds servirait d'excitant au tempérament des premiers qu'il galvaniserait. Il y aurait une espèce de fusion entre tous, il en résulterait un tout homogène, continu, dans lequel les gradations naturelles seraient observées, et au lieu de deux assemblées insuffisantes l'une et l'autre, on aurait une grande et lumineuse assemblée.

Et puis, ce qui concourrait encore à ce résultat, c'est que le personnel ne se trouverait pas divisé. Les hommes supérieurs sont rares et ceux qui se trouvent au Sénat font tout aussi défaut à la Chambre que ceux qui sont à la Chambre font défaut au Sénat. Croit-on que les discussions sénatoriales ne s'élèveraient pas si des hommes comme Floquet, comme Lockroy, comme Ribot pouvaient monter à la tribune du Luxembourg? et croit-on que la Chambre n'aurait pas tout à gagner à écouter des orateurs comme Pelletan, comme Léon Say et même des adversaires comme de Broglie ou Buffet?

En somme conservez les deux Assemblées actuelles vous avez deux Assemblées donnant toutes deux largement prise à la critique. Réunissez-les en une, sans même toucher au personnel, et vous aurez une Assemblée nationale supérieure. L'histoire, du reste, est là pour le prouver. Nous avons eu en France six assemblées uniques et toutes ont jeté un éclat particulier. N'est-ce pas là une grande objection au dédoublement du pouvoir législatif, et ne sommes-nous pas encore ici en droit de dire qu'en abaissant le niveau intellectuel de la représentation, en parquant des tempéraments différents dans des Chambres différentes,

en mettant en opposition ce qui, dans la nature, veut être mêlé, harmonisé, fondu, ce dédoublement déconsidère le régime parlementaire et fait presque aussi bien que les conspirations les mieux ourdies les affaires du pouvoir absolu ou de l'anarchie?

IV

Mais, disent les partisans de la dualité des Chambres, il est bon que quand une loi a été examinée par une assemblée une autre assemblée revise l'œuvre de la première ; la loi étudiée par des hommes qui se placent à des points de vue différents gagne en netteté, en précision, et bien des imperfections sont évitées qui seraient définitives si le pouvoir législatif était dévolu à une seule Chambre ; le Sénat joue au point de vue de la confection de la loi le même rôle que les Cours d'appel au point de vue de son application : on ne peut pas plus le supprimer qu'on ne pourrait supprimer l'appel dans l'ordre judiciaire.

Ils montrent ensuite une assemblée unique tourmentée, hâtive dans ses résolutions, entraînée à toutes sortes d'abus de pouvoir : les uns sont hantés par le spectre de la Convention, les autres par le spectre de l'Assemblée de 1871.

Enfin il n'y a pas jusqu'au pays lui-même dont ne se défient les théoriciens du dédoublement du pouvoir législatif. Qu'adviendrait-il, les entendez-vous répéter sans cesse, si le pays à la suite d'une commotion,

d'une guerre, élisait une majorité monarchiste? Le Sénat serait alors la sauvegarde suprême, l'unique espoir de la République.

Je ne crois pas avoir travesti ni affaibli l'argumentation de nos contradicteurs; mais je doute qu'aux yeux des hommes de science, aux yeux de ceux qui ne se payent pas d'hypothèses vides, elle apparaisse comme ayant la moindre valeur.

D'abord, en ce qui concerne l'élaboration de la loi, je crois avoir démontré plus haut qu'en multipliant encore les modifications et les amendements aux projets systématiques émanés soit du gouvernement soit de l'initiative parlementaire, le Sénat est beaucoup plus nuisible qu'utile. J'en ai même tiré argument contre la dualité des Chambres. Ce qu'il faudrait pour que la loi fût bien faite, ce n'est pas un Sénat procédant comme la Chambre, n'ayant ni plus de lumières qu'elle ni des lumières différentes, c'est un grand conseil d'État formé d'hommes spéciaux, de jurisconsultes, qui n'aurait que voix consultative, mais auquel tous les projets seraient soumis de droit entre la première et la seconde délibération. On pourrait d'ailleurs enlever à la déclaration d'urgence cet effet qui consiste à supprimer la formalité des deux délibérations. Deux délibérations dans une seule Chambre, et une délibération au conseil d'État, ce ne serait pas plus long qu'une délibération à la Chambre et une délibération au Sénat, suivies bien souvent, si les deux assemblées ne s'entendent pas du premier coup, de nouveaux débats dans chacune des deux Chambres. Si ce système suffit aujourd'hui même pour les questions urgentes, à plus forte raison celui que nous pro-

posons suffirait-il. Il serait tout aussi rapide. L'urgence n'est donc pas un argument que l'on soit en droit de nous opposer.

Quant aux souvenirs de la Convention ou de l'Assemblée de 1871, aux discussions tourmentées, aux résolutions hâtives, je n'en suis guère plus touché. L'exemple de ces assemblées n'est pas recevable parce que ce n'étaient point des assemblées ordinaires limitées dans leurs droits par une constitution précise, mais des assemblées souveraines pouvant tout, et obéissant par cela même aux entraînements des pouvoirs absolus. J'en dirais presque autant de la Législative de 1792 et de la Législative de 1849. Elles n'étaient pas souveraines en droit; en fait, elles fonctionnaient dans des temps troublés et révolutionnaires, temps dans lesquels les circonstances sont plus fortes que les institutions et où l'on n'est pas plus à l'abri, — l'époque directoriale l'a bien prouvé, — des coups de force avec deux Chambres qu'avec une ou avec une qu'avec deux.

Jamais aucun partisan de l'unité de Chambre n'a rêvé de conférer à l'Assemblée législative la souveraineté du constituant. Au-dessus du pouvoir législatif il faut un texte constitutionnel étroit, qui non seulement détermine la forme des pouvoirs publics, mais qui, en outre, soit une protection efficace pour les droits des citoyens et de la collectivité. Cette conception se fonde sur la double garantie qu'une société est en droit d'exiger. D'une part, il faut assurer la subordination des citoyens aux pouvoirs publics, c'est l'effet des lois ordinaires. D'autre part, il faut subordonner les pouvoirs publics à la souveraineté

nationale; il faut que ceux-ci soient mis dans l'impossibilité d'usurper, d'entreprendre contre la liberté des citoyens, c'est l'effet des textes constitutionnels.

Ces textes ne sont pas autre chose qu'une garantie que prend la nation contre les entraînements, les surprises, les violences parlementaires.

En thèse philosophique, la République — c'est-à-dire le droit perpétuellement réservé du pays, — les libertés fondamentales — c'est-à-dire la faculté pour les citoyens de se réunir, de s'associer, d'exprimer leur pensée par la presse, — sont supérieures au suffrage universel. Ce ne serait que par un monstrueux abus de pouvoir que la génération présente confisquerait les droits des générations futures ou qu'une majorité chercherait, en lui enlevant ses armes légales, à opprimer une minorité. — Si donc il existait un moyen de consacrer la République et les libertés fondamentales, en mettant ces principes primordiaux hors des atteintes des majorités elles-mêmes, il faudrait se hâter d'y recourir. En agissant ainsi, on sortirait du droit relatif pour entrer dans le droit absolu.

Malheureusement, rien d'absolu n'existe, pas plus le droit qu'autre chose, et de pareils principes métaphysiques, fussent-ils inscrits sur le bronze et le marbre, n'empêcheraient pas une nation qui le voudrait fermement d'aliéner sa souveraineté, de proclamer la monarchie, de consentir à la suppression de toutes les libertés. Sans doute, l'acte d'aliénation serait nul aux yeux de la conscience. Sans doute, les générations futures demeureraient libres de répudier l'héritage d'oppression qu'on leur aurait transmis, et de briser le joug sous lequel on aurait voulu les faire

vivre. Mais elles n'en auraient pas moins été privées du moyen légal de revendication ; elles n'en seraient pas moins réduites à cette raison suprême : la violence, la Révolution.

A cela il n'y a d'autre remède que celui qui consiste à instruire le peuple et à répandre chaque jour davantage parmi les citoyens la notion des droits et des devoirs qui leur sont corrélatifs.

Mais à côté de ce danger qui se combat pas les mœurs, — le suicide d'un peuple, — il en est un autre que l'on peut et que l'on doit combattre par les constitutions, — l'assassinat d'un peuple.

Qu'une nation imparfaitement développée ait le pouvoir d'abdiquer, soit ! puisque nous ne possédons aucun moyen immédiat de nous y opposer, puisqu'il n'y a pas de puissance au-dessus de la puissance du peuple.

Mais que des hommes, placés à la tête d'un pays, puissent abdiquer en son nom, alors que lui-même n'y consentirait pas ; que l'on puisse avoir à redouter des abus d'autorité comme celui qui a été à la veille de se consommer en 1873, voilà ce qui est inadmissible, voilà contre quoi les constitutions doivent nous protéger.

Comment nous protégeront-elles ? En n'admettant pas qu'on touche à l'organisation des pouvoirs publics et des libertés fondamentales sans une double délibération du suffrage universel.

Dans les Chambres, pour éviter les entraînements et les erreurs, on soumet les lois à la formalité des deux délibérations. Et cependant, les Chambres agissent par elles-mêmes ; leurs commissions n'ont aucun

droit de décision. Combien plus la formalité des deux délibérations n'est-elle donc pas nécessaire pour les citoyens qui délèguent leur souveraineté, et qui, outre qu'ils peuvent être entraînés, peuvent être trahis!

Je sais bien que la conséquence logique de ces prémisses serait de soumettre toutes les lois au *referendum*. Je ne vais pas jusque-là. La lenteur qui en résulterait en toutes choses, les agitations qui en seraient la conséquence, la lassitude qui en découlerait pour les électeurs, l'incompétence des masses sur une foule de questions juridiques qu'elles seraient dès lors incapables de trancher en connaissance de cause, rendraient cette application stricte de la logique plus nuisible qu'utile. Aussi bien, pour toutes les lois ordinaires le *referendum* existe indirectement sans qu'il soit nécessaire de le consacrer autrement. Le pouvoir législatif vote aujourd'hui le divorce, je suppose; il est évident que si cette réforme ne répondait pas aux espérances qu'on a mises en elle, si le pays la repoussait, il pourrait toujours, à une prochaine législature, revenir sur ce que la législature précédente aurait fait. Sa souveraineté n'est pas engagée par des actes de cet ordre. A chaque élection il se prononce sur la gestion des Assemblées qui ont terminé leur mandat, C'est un *referendum* général qui a lieu à la fin de chaque période législative et qui suffit largement. Si la volonté du pays est méconnue, elle ne peut jamais l'être pour longtemps et il sera même rare qu'elle le soit; la précarité certaine de leur œuvre suffira le plus souvent à arrêter les législateurs : pourquoi édicteraient-ils une loi qui devrait être sûrement abrogée à la législature

suivante et qui compromettrait la réélection de ceux qui l'auraient votée.

Il n'en serait plus de même s'il s'agissait d'une décision qui engageât l'avenir à ce point qu'une fois prise, elle ne laissât plus contre elle aux citoyens que le recours révolutionnaire. Ici la possibilité du succès pourrait tenter des ambitions criminelles; c'est un danger auquel il importe de parer.

Supposons qu'on raye des listes électorales trois ou quatre millions d'électeurs, ou qu'on empêche les citoyens de se grouper, de se concerter, de se réunir, en supprimant le droit de réunion, la liberté de la presse ou en proclamant l'état de siège, il est clair que la nation sera jugulée. Les électeurs supprimés ou terrorisés n'auront aucun pouvoir pour réparer le mal. Il ne restera plus qu'un moyen de salut, l'appel à la force, et ce moyen-là est de ceux auxquels, en fait, on ne peut pas toujours recourir utilement.

Il est donc nécessaire, — et c'est ce que la sagesse des nations a compris, — de placer les lois qui engagent l'avenir dans une catégorie spéciale et de rendre, en ce qui les concerne, le *referendum* préalable obligatoire. De même que les lois ordinaires n'acquièrent force et vigueur qu'après deux ou trois délibérations dans l'Assemblée ou dans les Assemblées des représentants du pays, de même ces lois spéciales ne doivent acquérir force et vigueur qu'après deux appels successifs et distincts au suffrage universel. De cette façon le droit sera garanti autant qu'humainement il peut l'être. La nation pourra sans doute encore se dépouiller si elle le veut délibérément et formellement, mais au moins ne le fera-t-elle qu'après mûre réflexion, et sera-t-

elle à l'abri des abus de pouvoir par lesquels on la dépouillerait sans qu'elle y consentît.

Maintenant, comment se fera ce *referendum?* Comment se feront ces deux lectures devant le pays, ces deux consultations?

Sera-ce par un plébiscite appelant les électeurs à se prononcer par *oui* ou par *non* sur chaque réforme constitutionnelle? Sera-ce en ne rendant exécutoires les réformes constitutionnelles votées par une Assemblée qu'après qu'elles auront reçu la ratification de la législature suivante? Sera-ce par l'élection d'une Constituante nommée *ad hoc*, que cette Constituante fonctionne d'ailleurs côte à côte et concurremment avec l'Assemblée législative ou se substitue à elle? Sera-ce par plusieurs de ces moyens réunis en vue de multiplier les précautions? Ceci est une simple question de procédé, et par conséquent une question secondaire. L'important est que les deux consultations aient lieu, n'importe de quelle façon, pourvu qu'elles soient sincères. A nos yeux la sanction plébiscitaire est la plus simple, la plus à l'abri de la critique, la plus conforme au principe de la souveraineté de la nation.

Toute constitution est donc une sauvegarde pour le pays et ses institutions. Il est bon de remarquer toutefois que pour qu'elle remplisse utilement son rôle tutélaire, il ne faut pas qu'elle dépasse la limite au delà de laquelle elle cesserait d'être revisable. Une constitution dont la revision serait difficile à ce point qu'en fait cette difficulté équivaudrait à une impossibilité, serait, sous une autre forme, une confiscation de la souveraineté populaire. Pour éviter un mal on tomberait dans un autre.

Ce qu'il faut c'est, lorsque la nation veut reviser le pacte constitutionnel qui la régit, qu'elle le puisse facilement, mais à la condition que toutes les garanties soient prises contre les usupations possibles des hommes qui sont à la tête du pays.

Et nous ne pouvons pas nous empêcher de faire remarquer en passant que nos lois constitutionnelles de 1875, — ce n'est pas le moindre des reproches que l'on ait à leur adresser, — ne répondent à aucun de ces deux caractères que l'on est en droit d'exiger des lois de cette nature.

Elles ne garantissent pas le pays contre une usurpation de ceux qui le gouvernent. La formalité de la réunion des deux Chambres en congrès est une formalité illusoire lorsque les deux Assemblées dont le congrès se compose sont d'accord : si le Sénat et la Chambre le voulaient, ces deux Chambres n'auraient pas plus de peine pour décréter la monarchie qu'elles n'en ont pour voter une surtaxe à l'octroi de Ploërmel. Elles n'auraient qu'à se réunir en Assemblée nationale, ce qui dépend d'elles seules, et le tour serait joué, sans que les citoyens eussent eu le plus petit moyen de faire entendre leur voix.

Et qu'on ne dise pas que c'est là une éventualité impossible. Ce danger s'éloigne, nous le reconnaissons, à mesure que la République dure et s'implante; mais il ne cesse pas pour cela d'exister.

Supposons qu'à la suite d'événements imprévus, il se produisît dans l'opinion un mouvement analogue à celui de 1871, et qu'une Chambre monarchique fût élue, à la veille du renouvellement de la présidence de la République. Un président hostile à la forme actuelle

du gouvernement pourrait être nommé. Dès lors le gouvernement deviendrait un gouvernement de combat. Grâce à la pression officielle, le Sénat verrait bientôt sa majorité renversée à son tour, et avant l'expiration du mandat de la Chambre, sans laisser à la nation le temps de se prononcer à nouveau, alors qu'elle regretterait peut-être, comme au lendemain 1871, son entraînement d'un instant, les deux Chambres réunies en congrès proclameraient un empereur ou un roi de France.

La Constitution de 1875 n'offre donc aucune de ces garanties qui peuvent résulter seulement de la sanction populaire et qui sont la raison d'être d'une Constitution.

Au moins, en échange de ce grave défaut, la revision en est-elle facile? Pas du tout! Facile s'il s'agit de la destruction de la République, elle est presque impossible pour son développement.

Il faut en effet le consentement des deux Chambres pour que le Congrès se réunisse, et dès que l'une des deux Chambres peut craindre, — ce qui est presque toujours le cas pour l'une d'elles, — que le Congrès réuni n'aille plus loin que là où elle veut aller, elle refuse son consentement. La modification la plus petite devient ainsi matière à résistances opiniâtres. Il n'y a pas jusqu'à la souveraineté du Congrès, résultant, — nous le croyons du moins, — du texte de l'article 8, qui ne devienne une difficulté de plus : en empêchant la limitation préalable de l'œuvre de l'Assemblée nationale, cet article rend beaucoup plus difficile la réunion de celle-ci.

Ainsi, les lois constitutionnelles de 1875 opposent

une barrière presque infranchissable à toute revision républicaine et n'en opposent aucune à la revision monarchique, — aucune autre du moins que celles qui proviennent de la composition des Chambres et du choix des électeurs, et qui n'ont rien à voir avec le texte constitutionnel.

On conçoit donc à la rigueur que ceux qui se contentent d'une pareille loi fondamentale recherchent, dans la coexistence de deux Assemblées, et dans la difficulté de rencontrer chez elles un accord préalable pour la destruction de ce qui est, une sécurité que la loi elle-même ne leur procure pas.

Mais on doit reconnaître aussi qu'il n'en sera plus de même le jour où nous aurons une Constitution réelle, couvrant de son égide le suffrage universel, la liberté de la presse, le droit de réunion. On doit convenir qu'ici la coexistence des deux Assemblées ne présentera plus à beaucoup près le même caractère d'utilité, qu'une Assemblée unique ainsi limitée dans ses pouvoirs, dans son autorité, ne ressemblera plus en rien à la Convention ou à l'Assemblée de 1871, que la précision du texte constitutionnel et l'obligation de recourir au pays pour y apporter des changements deviendra une garantie bien plus certaine que celle qui résulte, comme aujourd'hui, de la division du Parlement en deux Chambres, lesquelles deviennent souveraines par le seul fait de leur réunion.

Cela est d'une telle évidence que les partisans de la dualité des Assemblées n'insistent pas beaucoup sur les dangers que présente une assemblée unique au point de vue de l'entraînement ou des usurpations. Ce danger n'existe qu'avec une Constituante, et personne

n'a jamais songé à soumettre un pays au régime permanent des Constituantes.

Les adversaires de l'unité de chambre se défient au fond du pays lui-même. Soit que, — c'est le cas des réactionnaires, — ils craignent de voir celui-ci se lancer tout à coup vers les solutions extrêmes ; soit que, — c'est le cas de certains républicains, — ils redoutent un revirement de l'opinion publique sous l'empire de je ne sais quel grand événement intérieur ou extérieur, c'est le pays qu'ils craignent et c'est pour mettre des obstacles à sa volonté qu'ils ont imaginé ou qu'ils défendent la dualité des Chambres. On se rappelle cette séance de l'Assemblée nationale où le général de Chabaud-Latour alors ministre exprimait la terreur que lui inspirait le suffrage universel. Dirigés par d'autres vues, obéissant à d'autres mobiles, les républicains partisans de deux Chambres ne disent pas autre chose. M. de Chabaud-Latour ne voulait pas d'une Assemblée unique ou d'un Sénat élu par le suffrage universel, de peur que le suffrage universel ne fît la République. Les républicains repoussent l'unité de Chambre, de peur que le suffrage universel ne la défasse. L'argument est le même.

Il n'en serait pas moins sérieux, nous nous hâtons d'en convenir si, en proposant l'unité de Chambre, nous proposions en même temps de faire élire l'Assemblée unique pour un laps de temps relativement court, à l'expiration duquel elle se renouvellerait intégralement.

Mais tel n'est pas le système qu'il faut préconiser selon nous.

V

Toute Chambre élue pour un temps très court et renouvelable intégralement est une mauvaise Chambre et fait courir des dangers au pays.

C'est une mauvaise Chambre, parce que dès le lendemain du jour où elle entre en fonctions, où, à tout le moins, très peu de temps après, en fait, la période électorale se rouvre pour la totalité de ses membres. On n'a plus une Chambre de représentants, on a une Chambre de candidats, préoccupés non point, comme c'est le devoir, de la volonté du pays sur les grandes questions nationales, mais des petites questions locales et mesquines, des intérêts de clocher; et c'est ainsi que la moindre réforme devient une difficulté, et qu'on ne peut pas même supprimer un tribunal d'arrondissement.

On a prétendu, je le sais, que le scrutin de liste porterait remède à cet état de choses. C'est une grave erreur. Le scrutin de liste présente certainement sur le scrutin d'arrondissement des avantages : il voit les choses de plus haut, fait des choix supérieurs, mais il n'affranchit pas le député

comme on le croit. Bien au contraire. A cette heure, pour reprendre l'exemple déjà cité par nous, tous les députés sont ou devraient être libres dont on ne supprime pas le tribunal ; avec le scrutin départemental, tous les représentants du département seront engagés.

On ne peut donc pas attendre, en dehors des grandes époques, où un souffle puissant et fécond vivifie tout, des résultats sérieux d'une Chambre dont le renouvellement est proche et dont tous les membres sont atteints par le renouvellement. Une telle Chambre, par la fatalité même de son origine et de sa fin, fait de mauvaises lois et de la mauvaise politique ; en outre elle ouvre la porte au péril que redoutent les partisans du dédoublement du Parlement. Il est clair qu'un événement imprévu survenu à la veille des élections générales peut, en bouleversant les esprits, changer le sens de ces dernières, retourner les situations respectives des partis, faire arriver tout à coup, brusquement, sans transitions, la minorité au pouvoir et jeter ainsi dans le pays une grande perturbation.

Rien de tel ne serait plus à craindre si, l'Assemblée étant unique, elle était élue pour un temps relativement long, six années par exemple, et si elle était soumise au renouvellement par tiers tous les deux ans.

Dans ce cas les deux tiers des membres qui la composent seraient toujours assez loin de l'heure de la réélection pour être libres dans leurs appréciations, pour n'être pas troublés par des considérations mesquines dans l'œuvre générale qu'ils auraient à accomplir. L'Assemblée ferait par cela même du meilleur travail, serait plus pondérée. Il se créerait des tradi-

tions dans son sein, et les traditions, aussi bien que les transformations, sont indispensables à tout organisme vivant qui veut produire : c'est de la combinaison de ces deux éléments que résulte le vrai progrès. On pourrait avoir une politique internationale suivie et féconde, ce qui est à peu près impossible avec l'état actuel.

D'autre part, si un événement imprévu entraînait un affolement momentané de l'opinion publique, et que l'élection biennale se fît dans un sens opposé à celui des élections antérieures, le plus souvent la majorité n'en serait pas atteinte ; elle n'en serait que diminuée en nombre, mais renforcée en discipline et en cohésion. Si d'ailleurs le revirement était le résultat non d'une conviction réfléchie du corps électoral, mais au contraire d'un instant d'irréflexion et d'enthousiasme ou de peur, le corps électoral, revenant pendant les deux années suivantes sur ce qu'un moment d'abandon lui aurait fait faire, se hâterait au renouvellement prochain de remettre les choses en l'état. La mauvaise élection ne serait qu'un avertissement salutaire et il n'en résulterait aucune secousse réelle, aucune discontinuité dans le gouvernement.

Si même les partis présentaient dans l'Assemblée des forces assez rapprochées pour qu'un seul renouvellement du tiers changeât l'axe de la majorité, les situations respectives seraient encore telles que la nouvelle majorité, bridée par la Constitution et tenue en échec par une minorité imposante, ne pourrait jamais abuser du pouvoir qu'elle aurait acquis. Ce serait dans ce cas, de beaucoup le plus rare, une perte de deux années, mais rien ne serait compromis.

Que si d'aventure il se produisait dans le pays un mouvement constant et réfléchi contre la majorité qui le gouverne, un mouvement analogue à celui auquel nous avons assisté de 1871 à 1877, il est clair que les élections successives se feraient dans un même sens et que le pouvoir, au bout d'un temps donné, changerait forcément de mains. Mais ici ce serait un bien et non un mal. Il peut bien venir à l'idée du législateur républicain d'empêcher les ruptures d'équilibre qui ne reposent que sur des causes accidentelles ; mais il ne saurait venir à sa pensée de s'opposer au triomphe de la volonté de la nation lorsque cette volonté est nette et ferme. La République n'a en effet de raison d'être, — et celle-là lui suffit, — que le respect de la volonté nationale.

Ainsi, pourvu qu'elle soit limitée par une Constitution, que le mandat y ait une durée assez longue, que le renouvellement y soit partiel et s'y fasse par fraction qui ne soit pas supérieure à un tiers, une Assemblée unique permet de conjurer tous les périls qui font accepter la système des deux Chambres par certains théoriciens de notre parti. J'ajoute que ces périls sont beaucoup mieux conjurés de la sorte qu'ils ne le sont par un Sénat.

VI

Lorsqu'un pays possède soit un monarque, soit une Chambre haute susceptible de se mettre au travers de sa volonté, il ne peut plus être question pour la Chambre basse de long mandat ni de renouvellement partiel. Les membres de cette Chambre sont à proprement parler bien plutôt des députés dans le sens grammatical du mot, c'est-à-dire des délégués auprès d'un pouvoir supérieur ou tout au moins distinct, que de véritables représentants du pays. Il importe que les députés possèdent, pour forcer la main soit au Sénat soit au monarque, une force qu'ils ne peuvent tenir que d'une élection absolument générale. Le renouvellement d'un tiers de la Chambre des députés ne serait point une mise en demeure assez formelle, assez précise de la nation, pour faire reculer les pouvoirs hostiles qui pourraient se trouver placés en dehors d'elle.

La conséquence du dédoublement en deux Assemblées du pouvoir législatif est donc que la Chambre basse soit élue pour un temps relativement court et qu'elle se renouvelle intégralement.

Mais alors tous les dangers d'une Assemblée unique

intégralement renouvelable et à court mandat réapparaissent et sont à peine tempérés par l'existence d'un Sénat.

Les lois sont mal faites : le Sénat s'y oppose il est vrai, ou les réforme ; mais la Chambre qui n'a les yeux tournés que du côté des électeurs locaux persiste et le Sénat est obligé de céder.

S'il y a un revirement d'opinion produit par un événement accidentel, il est certain que la nouvelle Chambre sera empêchée par le Sénat de bouleverser la législation. Mais comme c'est elle qui dirige la politique, elle obligera le président de la République à choisir le cabinet dans la nouvelle majorité, et il se peut même, suivant les époques, qu'elle fasse prévaloir ses idées dans une élection présidentielle. A défaut de législation elle bouleversera l'administration, et ce bouleversement administratif rendra beaucoup plus difficile à la nation le retour normal qui se serait naturellement produit sans cela.

Il est vrai qu'avec une Constitution comme celle dont nous a dotés l'Assemblée du 1875, si les ennemis de la République arrivaient en majorité au palais Bourbon, le président de la République, sur l'avis conforme du Sénat, pourrait dissoudre la Chambre et faire un nouvel appel au pays. Mais d'abord il faut pour cela que le président soit d'accord avec le Sénat, et, je viens de le dire, le président peut être changé. S'il ne l'est pas, si la dissolution a lieu, c'est six mois de trouble, d'arrêt dans les transations, et comme il ne s'écoule pas dans ce cas un temps suffisant entre l'élection dont on combat les résultats et l'élection nouvelle sur laquelle on compte, le pays n'a pas le

temps de revenir de son erreur : un Seize-Mai républicain serait condamné à un échec aussi absolu, aussi certain que celui auquel a été condamné le Seize-Mai monarchique de 1877.

Le Sénat n'est donc pas une garantie, c'est un danger : il ne conjure pas les périls auxquels on l'oppose comme une barrière; et il empêche de les conjurer, comme on pourrait le faire avec une Assemblée nationale unique, par la longévité relative du mandat et le système du renouvellement partiel.

VII

On présente une autre objection. Il existe des hommes d'une valeur supérieure, dit-on, qui doivent avoir leur place dans un Parlement parce qu'ils honorent le pays et qu'ils apportent des lumières que l'on chercherait vainement ailleurs. Ces hommes, le suffrage universel ne les choisira pas, parce qu'il ne les connaîtra pas, parce que la nature même de leurs travaux, de leurs études, les aura empêchés de se mettre en communication avec lui. Ils seront exclus de l'Assemblée unique, tandis qu'à cette heure ils font partie du Sénat, soit parce qu'ils ont été recrutés par le Sénat lui-même en qualité d'inamovibles, soit parce que le suffrage spécial qui élit les sénateurs est mieux situé pour chercher et trouver les notabilités scientifiques, que ne l'est le suffrage universel direct.

Cet argument ne doit pas être du goût de tous les partisans du Sénat, car la plupart, dans notre parti, rêvent d'en modifier le mode de recrutement, et de le faire élire par le suffrage universel. Il n'en a pas moins sa valeur. Mais pour important qu'il soit il ne

modifie pas notre opinion parce que rien n'empêche d'en tenir compte avec une Assemblée unique comme avec deux Assemblées.

Ce que je combats surtout dans les deux Chambres, c'est le principe de la dualité bien plus que le système de recrutement de l'une d'elles.

Non que je ne trouve mauvais le mode électoral que les lois de 1875 ont placé à la base de l'institution du Sénat; mais je confesse que quelque imparfait qu'il soit, — et il l'est grandement, — ce n'est pas là qu'est le véritable danger. Au fond, et à part les époques troublées, le suffrage restreint qui élit les sénateurs fait les mêmes choix que ferait le suffrage universel, et surtout les mêmes choix que ferait un suffrage à deux degrés plus largement compris.

Aussi ne verrais-je aucun inconvénient à ce que, en vue de faciliter l'entrée du Parlement à toutes les notabilités, on établît deux collèges électoraux distincts pourvu que les élus de ces deux collèges fussent ensuite réunis en une seule Assemblée comme le sont à cette heure au Sénat les sénateurs inamovibles et les élus des départements. Sous la Restauration il y avait les députés du grand et du petit Collège. En Espagne, aujourd'hui, en dehors de la masse des députés élus comme chez nous par un collège restreint, il y a une quarantaine de représentants du peuple élus par de plus grandes régions. Qui empêcherait d'imiter ce régime, et d'établir par exemple que les voix perdues de chaque département ou de chaque arrondissement se comptent soit dans une région importante, soit même dans l'ensemble du pays et que ceux qui obtiennent de la sorte un chiffre déterminé de suffrages

sont élus par le grand Collège. Ce serait évidemment le moyen d'ouvrir la porte des Assemblées à des hommes de travail et d'étude qui ne trouveront peut-être pas une circonscription électorale, mais qui trouveront certainement le nombre voulu d'électeurs sur toute la surface du territoire. Ce serait même le moyen de permettre la représentation des minorités, des idées qui ne comptent encore que peu d'adhérents et qui, néanmoins, présentent assez d'importance pour avoir droit à la tribune nationale.

J'irais même plus loin, et je consentirais sans trop de peine à laisser dans l'Assemblée quelques vides que l'Assemblée comblerait elle-même, en élisant non point des inamovibles, comme le fait aujourd'hui le Sénat, mais des députés dont les mandats finiraient avec ceux de leurs collègues.

Je ne préconise pas ce système de double ou de triple Collège. J'ai une confiance absolue, une foi robuste dans le suffrage universel et toutes ces combinaisons me paraissent inutiles ; mais elles ne me répugnent pas et je reconnais qu'elles répondent aux préoccupations de beaucoup de bons esprits. Il y aurait peut-être là matière à transaction entre les partisans et les adversaires des deux Chambres, et cette transaction serait de celles que la démocratie peut accepter sans rien abandonner de son principe.

VIII

Que reste-t-il dont à invoquer aux défenseurs de la dualité des Assemblées? un seul et dernier argument, l'exemple des autres peuples dans le présent et dans le passé. On nous montre l'Angleterre et la Belgique, on nous montre les Etats-Unis, la Suisse et les diverses Républiques de l'Amérique du Sud. Partout où la liberté existe, nous dit-on, elle est corrélative à l'existence de deux Chambres; la preuve expérimentale du système se trouve ainsi faite.

L'argumentation n'aurait de portée que si la contre-épreuve avait été faite également, que si à côté des pays libres soumis au régime des deux Chambres on nous montrait d'autres pays où le régime d'une Assemblée unique eût tué la liberté.

Je sais bien qu'on l'essaye, qu'on cite l'exemple de la France, des États-Unis et du Mexique où l'essai d'une Assemblée unique aurait été malheureux. Mais ces exemples ne sont pas probants.

En France ce n'est pas l'unité de Chambre qui a tué la Constitution de 1791 et qui a amené la chute de la Constitution de 1848.

La Constitution de 1791 a péri non parce qu'elle conférait le pouvoir à une Chambre unique, mais parce qu'elle était à la fois démocratique et monarchique et que ces deux termes s'excluent, surtout lorsque ce régime mixte, au lieu d'être l'œuvre du temps, est fondé de toutes pièces, et met ainsi aux prises, en vue de les harmoniser, deux puissances qui jusque-là ont toujours été en lutte. Le conflit ne tarde pas à éclater et l'une des deux puissances antagonistes emporte l'autre.

En 1848, si quelque chose dans la Constitution a aidé à l'attentat de Louis-Napoléon, ce n'est pas l'unité de l'Assemblée nationale, c'est le mode d'élection du président de la République. Peut-être le danger eût-il été conjuré, malgré toutes les causes qui menaçaient alors la forme républicaine, si l'on n'avait pas fait élire le président par le peuple, si l'on avait adopté l'amendement Grévy. Mais ceci porte sur l'organisation du pouvoir exécutif et non sur l'organisation du pouvoir législatif. Nous ne pouvons en retirer aucun enseignement pour la question qui nous préoccupe. Les époques révolutionnaires ne peuvent d'ailleurs pas servir d'exemple : les lois ordinaires cèdent le pas aux perturbations, et les phénomènes qui se produisent alors, s'ils peuvent aider à découvrir des lois plus générales et plus importantes, nous laissent sans enseignement sur ce qui doit constituer la règle ordinaire du gouvernement des hommes. Cela est si vrai que dans ces périodes on arrive aux mêmes résultats en partant des systèmes les plus opposés. Le coup d'État du 2 décembre s'est fait sous un régime dans lequel le pouvoir législatif était dévolu à une seule Assemblée

et le pouvoir exécutif à un seul homme ; mais la Constitution de l'an III confiait le pouvoir législatif à deux Conseils et le pouvoir exécutif à un Directoire, et ni les deux Conseils, ni le Directoire n'ont pu empêcher le 18 brumaire. Que dis-je, le Conseil des Anciens et le Directoire l'ont favorisé : il n'eût pas été possible sans eux.

Laissons donc de côté l'argument historique en ce qui concerne la France.

Mais l'Angleterre, la Belgique, les diverses monarchies constitutionnelles ?

Peut-on vraiment comparer à la France une et démocratique, ce pays aristocratique et décentralisé qui s'appelle l'Angleterre, ou ce pays de suffrage restreint qui s'appelle la Belgique, et où d'ailleurs le Sénat a été créé en 1831 par voie d'imitation ?

En Angleterre jusqu'à ce jour il y a eu, — il y a encore, — une aristocratie puissante basée sur les majorats et les substitutions. Le régime qui s'est établi là, œuvre du temps, fruit de mille transactions successives, ne s'est point piqué de respecter la logique. Il s'est fondé peu à peu par suite de l'esprit politique de l'aristocratie anglaise : celle-ci, loin de résister sans cesse comme la nôtre, et d'amener ainsi comme chez nous une subversion totale du système, a su céder quand il l'a fallu. De là un gouvernement fait de pièces et de morceaux, dans lequel l'aristocratie conserve sa haute situation, tout en laissant d'ordinaire le dernier mot à l'opinion publique.

L'aristocratie anglaise aurait depuis longtemps cessé d'exister si elle n'avait pas eu un organe légal de conservation, la Chambre des lords. Cet organe perd

chaque jour de sa puissance, parce que chez nos voisins, comme partout ailleurs, la démocratie gagne chaque jour du terrain. Mais il demeure là comme la dernière forteresse d'un état qui, condamné par les lois inéluctables de l'histoire, ne s'en défend pas moins pied à pied.

Le monarque sert d'ailleurs de tampon, ainsi que nous le disions plus haut, entre les Lords et les Communes, et, lorsque l'opinion publique devient trop pressante, la couronne sait forcer la main aux nobles lords soit en leur adjoignant une fournée de pairs, soit simplement en les en menaçant.

En Angleterre, il y a deux Chambres, parce qu'il y a deux intérêts différents à sauvegarder. Mais l'un d'eux, l'intérêt aristocratique, va en déclinant de jour en jour, et il arrivera fatalement un moment où la Chambre des lords disparaîtra, à moins qu'elle ne demeure comme un de ces organes inutiles, vestige d'un passé disparu, que, dans les sciences naturelles, les savants nous signalent à chaque pas.

La Chambre des lords est d'ailleurs très impopulaire chez nos voisins. Dans un voyage récent que j'ai fait de l'autre côté de la Manche, des hommes politiques que je consultais me disaient que cette impopularité de la Chambre haute empêche même qu'on ne puisse mettre cette institution plus en harmonie avec les idées modernes. Toutes les fois que quelqu'un propose de la transformer en l'améliorant, le flot de l'opinion publique répond : « On n'améliore pas de pareils organismes, on les supprime. »

Ainsi la Chambre des Lords est en Angleterre le résultat d'une évolution historique particulière au

peuple anglais et qui n'a pas eu d'analogue sur le continent.

Toutefois, la Grande-Bretagne ayant été la première nation du monde qui soit entrée dans les voies de la liberté, toutes, ou presque toutes les nations l'ont imitée qui se sont efforcées d'établir la liberté chez elles en la faisant coexister avec la monarchie. De là l'universalité ou la quasi-universalité du système des deux Chambres là ou la monarchie constitutionnelle s'est établie. De là le Sénat italien, le Sénat belge, les Chambres hautes d'Espagne, d'Autriche... etc... Œuvres d'imitation que tout cela, dont la cause première est à Londres et qui, par conséquent, ne prouvent rien de plus que ne prouve la division en deux branches du parlement anglais.

Au surplus tous les peuples n'ont pas suivi cette voie d'imitation servile. La Grèce s'est constituée avec une Assemblée unique, et nous ne voyons pas, depuis bien des années, que le parlementarisme y fonctionne plus mal qu'ailleurs.

Laissons donc de côté l'exemple des monarchies européennes qui n'apporte avec lui aucun élément de solution du problème, et passons à celui de la Suisse et des Républiques américaines.

Ici le système de la division du parlement central en deux branches se justifie par l'État fédéral de ces nations. La fédération rend cette division nécessaire, et l'on s'explique dès lors pourquoi les États-Unis et le Mexique ont dû renoncer à l'unité du pouvoir législatif, qui, seul, peut réussir chez nous, et qui, au contraire, est incompatible avec le régime général qui a prévalu chez eux.

La fédération est un état mixte qui n'est plus la séparation et qui n'est pas encore l'unité ; un Etat dans lequel de petites Républiques, unies entre elles, en vue de constituer une grande nation, n'en conservent pas moins chacune une part d'indépendance. Chaque canton suisse, chaque Etat américain ou mexicain légifère librement chez lui sur toutes les matières où sa liberté d'action n'est pas entravée par les lois qui s'appliquent à la confédération tout entière. Ils sont d'ailleurs fort jaloux de leur souveraineté, et ne se résignent que péniblement aux lois fédérales qui viennent de temps en temps la restreindre en les acheminant vers la concentration et vers l'unité. — Il en résulte que toutes les constitutions de cet ordre ont stipulé des garanties excessives contre la multiplication des lois fédérales. L'existence des deux Chambres en est une.

Tous les cantons, tous les Etats sont loin d'avoir une population égale. Il y en a de très peuplés comme l'Etat de New-York ou le canton de Berne, d'autres qui le sont fort peu comme le canton d'Uri ou l'État du Texas.

Supposons qu'il y eût, dans ces conditions, une Assemblée unique à Washington ou à Berne. Qu'adviendrait-il?

Ou bien cette Assemblée serait nommée par les divers États ou cantons proportionnellement à la population. Les grands pèseraient alors dans la balance d'un poids plus fort que les petits, et pourraient entreprendre sur l'autonomie de ces derniers en faisant passer des lois nationales dont ceux-ci n'auraient pas voulu.

Ou bien chaque État, chaque canton enverrait un nombre égal de représentants à cette Assemblée unique; et alors ce seraient les petits qui feraient la loi aux grands : ce seraient les grands dont l'indépendance serait menacée.

Pour éviter ce double écueil il n'y avait qu'un moyen, instituer deux Chambres, dont l'une, — le Conseil national en Suisse, la Chambre des représentants aux États-Unis, la Chambre des députés au Mexique, — fût élue par chaque État ou canton proportionnellement à sa population, et dont l'autre, — le Conseil des États en Suisse, le Sénat aux Etats-Unis et au Mexique, — fût élue, à nombre égal de représentants, par chaque canton ou État. C'est ce qu'on a fait : la première de ces Chambres est la sauvegarde des grands États ou cantons contre les petits ; la seconde, la sauvegarde des petits contre les grands. La première est une véritable *Assemblée nationale;* la seconde est, suivant l'heureuse expression de Gambetta, un Congrès formé par la réunion des ambassadeurs de toutes les petites républiques dont la fédération se compose.

En Suisse cette garantie n'a même pas paru suffisante. On a établi le *referendum* pour les lois cantonales comme pour les lois fédérales, lorsqu'un nombre déterminé de pétitionnaires le réclament (30,000 pour les lois fédérales), et, dans le cas où le *referendum* fédéral est réclamé, la loi n'acquiert force et vigueur que si elle obtient l'adhésion de la majorité absolue des électeurs et de la majorité absolue des cantons. Une loi qui aurait pour elle 12 cantons sur 22, mais qui n'aurait pas la moitié plus un des votants de

toute la confédération serait repoussée ; il en serait de même d'une loi qui obtiendrait la majorité absolue dans l'ensemble de la confédération, mais qui aurait contre elle les majorités spéciales de la moitié plus un des cantons. C'est, on le voit, l'application au plébiscite de l'idée qui a fait instituer le Conseil des Etats à côté du Conseil national.

Il est bien vrai qu'en Amérique les divers Etats ont deux Chambres, et que les Américains poussent si loin l'amour de la dualité des Assemblées, qu'ils ont parfois introduit celle-ci jusque dans leurs conseils municipaux. Mais c'est là un simple fait d'imitation de la constitution fédérale par les constitutions locales. En fût-il autrement d'ailleurs qu'il suffirait pour qu'on ne pût rien inférer de cet exemple, que dans d'autres pays on eût opéré autrement avec un succès égal. Or en Suisse, chaque canton est régi par une Assemblée unique, et nous ne savons pas qu'en dehors de l'Amérique, et peut-être dans une certaine mesure de l'Angleterre, aucune nation ait eu l'idée de dédoubler les conseils municipaux. Les cantons suisses sont cependant tout aussi bien et peut-être mieux gouvernés que les Etats américains.

Il est juste d'ajouter que la garantie que les États américains ont recherchée dans un Sénat, les cantons suisses l'ont trouvée dans le *plébiscite*. Mais cette garantie, dans un pays centralisé, n'est vraiment utile que pour les lois constitutionnelles, et là, nous l'avons déjà dit, non seulement la sanction plébiscitaire ne nous fait pas peur, mais elle nous paraît seule efficace et, par suite, nécessaire.

L'exemple de l'Amérique ou de la Suisse n'est donc

pas plus recevable que celui de l'Angleterre : si, là, la Chambre des lords est la conséquence de privilèges aristocratiques à jamais disparus chez nous, le Sénat américain ou le Conseil des États suisse est le reflet du fédéralisme dont nous ne voulons pas plus que de l'aristocratie.

Lamartine faisait admirablement ressortir, avec son magnifique langage, le 27 septembre 1848, à la tribune de l'Assemblée constituante, combien peu les exemples de l'Angleterre et de l'Amérique sont applicables à notre pays.

Qu'est-ce qu'une constitution, en effet, si ce n'est la forme extérieure d'un peuple? Ce n'est pas quelque chose d'arbitraire, ce n'est pas un vain système qu'une constitution; c'est une réalité de la nature nationale produite en relief par le génie même des législateurs; c'est la nation donnant sa forme à son moule constitutionnel, ce n'est pas le moule constitutionnel, comme vous le pensez, imprimant arbitrairement sa forme à la nation. (Très bien!)

Eh bien! partant de ce principe, j'ai regardé pourquoi vous aviez deux Chambres en Angleterre, pourquoi vous aviez deux Chambres dans les États-Unis d'Amérique, pourquoi deux Chambres encore dans certains États de l'Amérique du Sud; et j'en ai trouvé la raison non pas dans cette vérité purement numérique qui préfère le chiffre 2 au chiffre 1 dans la définition du pouvoir législatif, je l'ai trouvée dans l'essence même, dans la nature même, dans l'antiquité, dans les intérêts des deux grands peuples auxquels ces différentes définitions du pouvoir se rapportent.

Ainsi, par exemple, en Angleterre, pourquoi avez-vous deux Chambres? Je rougirais de répondre; vous le savez tous. L'Angleterre a été d'abord presque exclusivement une aristocratie; la Chambre des communes y était plutôt une Chambre de tolérance qu'une Chambre souveraine. Remontez aux racines de l'histoire d'Angleterre, et vous verrez partout la trace de ce que

je vous dis là. Quand, au contraire, l'esprit du temps a développé le principe démocratique, le principe des communes en face de l'aristocratie anglaise, la valeur de la Chambre des pairs, centre, dépôt, foyer des grands intérêts féodaux, territoriaux, aristocratiques, sous toutes les formes du pays, a nécessité que ces intérêts eussent une représentation réelle, sérieuse, puissante, dans une Chambre haute opposée aux accroissements de la Chambre démocratique.

Avez-vous rien de semblable en France? Je vous le demande?

En Amérique, on nous parle de deux Chambres, permettez-moi de le dire, sans comprendre, même historiquement, et à une époque cependant si rapprochée du point où nous sommes, quelle est la nature des deux Chambres américaines. Certes il n'y a aucun rapport entre la pensée qui a fait naître le Sénat aux États-Unis et la pensée qui voudrait aujourd'hui créer arbitrairement deux Chambres, dans l'unité complètement démocratique, dans l'unité de pensée, d'intérêt, d'origine, de la nation française.

Vous savez comme moi, ou vous le saurez en y réfléchissant un instant, que le Sénat en Amérique ne représente pas telle ou telle partie, telle ou telle catégorie de cette grande démocratie unitaire; le Sénat américain représente quoi? quelque chose de réel, quelque chose de préexistant dans la nature même du peuple américain (dans sa perfection ou dans son imperfection, comme vous voudrez), il représente le principe fédératif, qui est le lien même de l'union, et qui, dans la constitution tout entière, avait besoin certes d'être représenté dans un Sénat qui représentât les différents États dont elle se compose, dans leur partie d'individualité conservée par eux.

C'est là l'unique, la seule cause de l'existence du Sénat américain. Ce n'est pas la démocratie, c'est la fédération qu'il représente; ce n'est pas la perfection de l'unité démocratique. C'est l'imperfection encore, c'est le défaut d'unité nationale, c'est une espèce d'anarchie prolongée encore après une formation si récente.

Voilà l'origine, voilà la cause, voilà les motifs de l'existence des deux Chambres en Amérique. (Très bien! très bien!)

Et si, reportant maintenant vos esprits, d'une nation qui a si

peu de rapports essentiels, si peu de conformité d'origine et de nature avec la nation française, sur votre propre situation, sur votre propre nature à vous, sur vos propres intérêts présents, à venir, vous vous interrogez, vous vous demandez : une Chambre française doit-elle imiter cette constitution adaptée à un autre peuple? doit-elle faire représenter des éléments fédératifs qui n'existent plus chez nous? Vous vous répondrez mille fois non! *Vous imiteriez un défaut, vous vous calqueriez sur un vice : vous introduiriez une imperfection fédérale dans l'unité de la représentation de la France.*

Près de soixante ans avant, à la première Constituante, Rabaud Saint-Étienne avait réfuté à peu près de la même manière que Lamartine l'argument tiré, non de l'exemple des États-Unis, dont on ne parlait pas encore, mais de l'exemple de la monarchie anglaise. Et cependant ce dernier exemple avait d'autant plus de poids à cette époque, que la Constituante élaborait une constitution monarchique. Mais c'était une monarchie démocratique qu'elle voulait organiser et cela fut suffisant pour lui faire rejeter le système du dédoublement du pouvoir législatif.

On comprend, — disait Rabaud Saint-Étienne, — comment un peuple qui renferme divers ordres de citoyens armés de divers privilèges a cherché à les contrebalancer, afin qu'une partie d'entre eux n'engloutit pas les autres. Cet équilibre, établi d'ordinaire moins par la sagesse du législateur que par le désir de chacun de n'être pas opprimé, n'est que le fruit d'une lutte inégale et non pas de la politique...

... De ce combat inégal et non pas décisif naquit une prérogative : on l'appelle pairie ; des seigneurs et des prélats en jouissent, et la grandeur qui leur est attribuée n'offre plus que le simulacre de celle dont ils avaient joui. On ne put, on ne voulut

pas les confondre avec les autres citoyens, et pourtant on ne voulut pas que ceux-ci pussent en être opprimés : on imagina donc de les mettre en équilibre, de manière pourtant que leur lutte inévitable fût toujours à l'avantage du plus grand nombre et le *veto* du roi fut leur méditateur. . . . . .

... L'observateur n'aurait point vu là le fruit de la sagesse, il n'y aurait vu qu'un accommodement et la fin d'un combat.

L'idée de l'Assemblée unique prévalut à la Constituante monarchique de 1789, comme elle devait prévaloir plus tard à la Constituante républicaine 1848, et ce qu'il y eut de remarquable en 1789, c'est que presque aucun de ceux qui défendaient l'institution d'une Chambre haute ne la concevait, comme on l'a conçue depuis, sous la forme d'une espèce de pouvoir indépendant et égal à celui des représentants directs du pays. A leurs yeux, c'était une Assemblée de contrôle, mais une Assemblée privée d'autorité effective. Mirabeau disait : « Je veux deux Chambres, si elles ne sont que deux sections d'une seule, et je n'en veux qu'une si l'une doit avoir un veto sur l'autre. »

De cette opinion de Mirabeau on peut rapprocher l'opinion de Dupont de Nemours, de Clermont-Tonnerre, de Malouet, tous trois partisans d'un Sénat.

Dupont de Nemours s'exprimait ainsi :

Le Sénat, composé de nos égaux, discutera les projets de la Chambre des représentants, fera ses représentations, développera les idées, les raisons qui lui feront adopter ou rejeter les opérations de la Chambre des représentants. Le Sénat insistera jusqu'à trois fois ; après quoi, si les avis sont encore partagés, les deux Assemblées se réuniront pour prononcer sur le sujet des discussions à la pluralité des voix.

Tel était aussi l'avis de Malouet, qui voulait deux Chambres, mais à la condition que celles-ci se réunissent en congrès pour trancher les conflits, et qui cherchant ainsi, comme Dupont de Nemours, à faire passer dans la pratique l'idée de Mirabeau, ne faisait en somme des deux Chambres que deux sections distinctes d'une Chambre unique.

Clermont-Tonnerre allait encore plus loin. Il n'accordait pas au Sénat de veto absolu : « le veto de la seconde Chambre doit être seulement suspensif, et produire un second examen avant de former la loi ».

La conception de Clermont-Tonnerre se rapprochait un peu de la nôtre, en ce sens que, dans sa pensée, le Sénat, avec son veto suspensif, jouait à peu près le rôle que dans la nôtre nous attribuerions volontiers, comme l'avait fait la Constitution de 1848, à un grand Conseil d'État.

Disons cependant tout de suite que si la pensée première est la même, la réalisation diffère : un Sénat jouissant d'un simple veto suspensif perd de sa nocivité, mais il n'acquerra jamais, en échange, les avantages qui résulteraient de l'examen de toutes les lois par un grand Conseil d'État.

Ce qui distingue, en effet, un Conseil d'État, c'est qu'il est composé exclusivement d'hommes spéciaux, d'administrateurs, de légistes, et qu'il a pour mission non point de présenter des observations sur l'esprit, mais seulement sur la forme des lois qui lui sont soumises. Il est là pour assurer le caractère juridique de leur rédaction, pour en faire disparaître, en les signalant à l'Assemblée nationale, les obscurités, les ambiguïtés, pour indiquer les contradictions qui peu-

vent exister entre telles dispositions nouvelles et tel texte ancien qu'on ne voudrait peut-être pas abroger et auquel on n'aurait pas songé. En un mot, le Conseil d'État est un ciseleur qui apporte à la loi la main de l'artiste, qui assure l'harmonie de nos Codes, mais qui n'entre jamais en conflit, même par un veto suspensif avec la volonté de la nation. Il donne des avis, des conseils indispensables. Il ne va pas au delà.

Une Chambre haute aura toujours des prétentions tout autres. Elle fera des observations sur l'esprit même de la loi; elle tiendra en échec, pendant un temps plus ou moins long suivant la durée que l'on attribuera au veto, la volonté du pays; formée, d'ailleurs d'hommes politiques, soit qu'elle émane comme chez nous à cette heure d'un système électoral quelconque, soit qu'elle émane du pouvoir exécutif comme en Angleterre ou en Italie, elle n'aura jamais des lumières différentes de celles de la Chambre basse. Elle verra autrement, — et cela entraînera des lenteurs regrettables; — elle ne verra pas différemment et mieux. Elle ne possédera pas cet ensemble de connaissances administratives, juridiques et même historiques qui doivent être, qui sont l'apanage d'un Conseil d'État, et qui ne seront jamais celui d'une assemblée politique. Moins nuisible que celui qui a été institué sous la Restauration et après 1830, et que, sauf le mode de recrutement du Sénat, nous avons copié en 1875, le système de Dupont de Nemours, et même celui de Clermont-Tonnerre, seraient cependant des systèmes bâtards, très inférieurs à celui de l'unité qui avait triomphé en 1848 comme en 1789.

Certes! je le concède volontiers, si devant les résis-

tances des doctrinaires de la Monarchie constitutionnelle et des républicains qui en ont accepté les idées sur ce point, on devait, faute de mieux possible, en arriver à une transaction, celle qui consisterait à reprendre les idées de Clermont-Tonnerre serait la moins mauvaise, et celle de Dupont de Nemours ou de Malouet viendrait après. Il est évident que si l'on persiste à conserver un organisme qui engendre fatalement des conflits, il faut au moins chercher un moyen de les dénouer ensuite. Mais mieux vaudrait encore ne pas les engendrer. Les systèmes du congrès et du veto suspensif demeureront toujours des combinaisons imparfaites: acceptables à la rigueur comme acheminement à une solution logique, elles ne sauraient l'être comme solutions définitives.

Le système du veto suspensif présente un grand défaut : l'existence de la Chambre haute rendant très difficile l'application à la Chambre basse du renouvellement partiel, il offre moins de garantie de stabilité que n'en offrirait une Assemblée unique renouvelée par tiers tous les deux ans. Quant au Congrès, il crée chaque fois une Assemblée disparate qui n'a ni traditions, ni cohésion, dont le seul but, dès qu'elle est réunie, est de se dissoudre au plus vite, et qui ne peut rien étudier sérieusement.

Au surplus la France tente en ce moment une grande expérience. Elle ne copie personne et c'est pour cela qu'elle ne doit pas, qu'elle ne peut pas calquer son organisme sur celui des autres peuples. Elle ne fonde pas comme les Anglais la liberté sur la fiction monarchique; elle ne base pas, comme les Américains, la démocratie sur la fédération. Fière de l'hé-

ritage des générations qui nous ont précédés, elle conserve comme un bien inestimable l'unité nationale que nous tenons en partie de l'ancienne Monarchie et que la Révolution a complétée. Ce qu'elle crée, ce qu'elle fonde, c'est « la République une et indivisible » telle que nos pères l'avaient conçue.

Une République une et indivisible, cela n'a jamais existé dans le monde, et il est naturel dès lors, que les organes à l'aide desquels elle doit se développer et vivre, n'aient pas plus existé qu'elle dans le passé, qu'ils soient nouveaux comme l'ensemble dont il font partie.

Qu'on ne nous dise donc pas qu'on cherche en vain un grand pays n'ayant qu'une seule Chambre législative. La vérité, c'est qu'on cherche en vain, en dehors de la France, une grande nation constituée en République une et indivisible. Si l'argument qu'on nous oppose avait une valeur, ce ne serait pas l'unité de Chambre qu'il frapperait, ce serait l'unité de la République elle-même. Ce n'est pas la nécessité d'un Sénat que nous devrions en déduire, mais l'obligation qui s'imposerait à nous de revenir au passé soit sous la forme monarchique, soit sous la forme fédérative. Nous ne le faisons pas, parce que nous savons que dans la vie de l'humanité il existe à côté d'une loi de tradition, une loi d'évolution ; parce que tout ce qui existe a été neuf à un moment donné ; parce que nous ne croyons pas que le développement de notre espèce soit parachevé ; parce que nous sommes convaincus que l'on peut innover encore ; parce que nous estimons que nous réalisons un progrès immense au point de vue du gouvernement des sociétés.

Mais s'il en est ainsi, si nous nous croyons en droit d'innover, ayons au moins le courage d'accepter les conséquences de cette innovation, et, après avoir imaginé et implanté un organisme social et politique nouveau dans le monde, sachons lui donner les organes qui lui sont nécessaires. N'essayons pas de le faire vivre avec les instruments créés en vue d'autres organismes dont nous ne voulons plus ; n'empruntons pas leurs rouages particuliers aux nations dont nous n'avons pas voulu adopter l'organisation générale.

IX

Je crois avoir abordé le problème de l'unité ou de la dualité des Chambres par tous les points, et avoir répondu à tous les arguments des partisans de la dualité. Je ne les aurai pas convaincus sans doute parce que la politique tient un peu de la religion, et qu'on se décide difficilement à abandonner des idées quelquefois anciennes, auxquelles on est attaché, avec lesquelles on fait pour ainsi dire corps. Mais peut-être cette dissertation sera-t-elle de quelque utilité pour former l'opinion de ceux qui sont encore indécis en cette matière.

Il est cependant une objection que je n'ai pas encore réfutée, c'est l'objection des faits.

Sans doute, nous disent certains de nos amis, une Assemblée nationale unique serait préférable à deux Chambres, et si nous nous trouvions dans une Constituante, en présence d'une table rase, c'est pour ce système que nous nous prononcerions. Mais telle n'est pas notre situation. Les deux Chambres existent. L'une et l'autre tiennent à continuer d'exister, l'une et l'autre ont l'esprit de corps. Obtenir d'elles qu'elles

se suppriment pour céder la place à un rouage entièrement nouveau est impossible; nous ne pouvons espérer d'elles qu'une chose, des modifications de leur loi électorale ou de leurs attributions. Aller plus loin, vouloir les atteindre dans leur existence, c'est se heurter à une impossibilité.

Impossibilité pourquoi?

C'est ce me semble se faire une singulière idée des devoirs qui s'imposent aux représentants du pays et de la manière dont ils les comprennent que de venir dire que l'esprit de corps, ou l'intérêt personnel les empêcheront d'entreprendre une réforme utile. Je suis convaincu, pour ma part, que les députés, que les sénateurs, sont parfaitement capables de se rendre à de bonnes raisons, si on leur en donne, et je ne concevrais pas qu'on affirmât le contraire sans même avoir rien essayé. Ce serait avouer que l'on ne compte guère sur la valeur des arguments que l'on a à invoquer, ou ce serait faire bien peu de cas de ses collègues.

Mais quand bien même on rencontrerait dans la majorité des Chambres l'hostilité systématique que l'on craint d'y rencontrer, ce ne serait pas encore une raison pour que la revision intégrale de la Constitution ne pût être obtenue.

La revision intégrale sera impossible, sans doute, si les Chambres refusent de s'y rallier d'elles-mêmes, aussi longtemps que le pays ne la voudra pas énergiquement, résolument; elle cessera de l'être le jour où le pays la voudra.

Avoir raison des résistances de la Chambre des députés et du Sénat, n'est pas plus difficile, pourvu

que la nation le veuille, qu'il ne l'a été de surmonter les obstacles de toute nature auxquels nous nous heurtés de 1871 à 1879.

Si la France a eu raison du 16 mai et aussi du 24 mai, c'est qu'elle a eu, pendant huit années consécutives, une volonté qui ne s'est pas démentie un seul instant.

Qu'elle apporte à la revision la même somme de volonté, de ténacité, d'énergie, qu'elle a apportée à la conquête de la République, et d'une utopie qu'elle paraît être à cette heure, la revision intégrale deviendra une réalité.

Que lui faut-il d'ailleurs à la France pour qu'elle veuille? qu'on l'éclaire sur les vices de la Constitution actuelle et qu'on lui montre nettement le péril que le régime inauguré en 1876 fait courir à l'édifice républicain.

Le jour où cela sera fait, où ce premier résultat sera obtenu, la nation qui possède cette arme suprême, le suffrage universel, aura, qu'on n'en doute pas, le dernier mot. Il lui suffira d'imposer la revision intégrale comme mandat à tous les sénateurs et à tous les députés qu'elle élira. Le mouvement une fois dessiné, les résistances ne seront pas longues, et nous n'aurons pas à attendre le renouvellement complet de l'Assemblée du Luxembourg pour voir le triomphe de nos idées.

X

Les partisans des deux Chambres sont d'autant moins qualifiés pour invoquer contre nous l'expérience générale, qu'ils n'en ont tenu, en ce qui les concerne, aucun compte dans l'organisation du pouvoir exécutif.

L'Assemblée monarchiste de 1871, lorsqu'elle vota la République à une voix de majorité, faute de pouvoir faire mieux, — ou plus mal, — voulut cependant créer une République qui s'écartât le moins possible de son idéal, la Monarchie constitutionnelle. Elle y trouvait deux avantages. D'abord elle ne faisait pas la même violence à ses sentiments, à ses habitudes que si elle eût décrété une organisme républicain ; ensuite, — et c'était là ce qui la séduisait le plus, — elle organisait le pouvoir d'une telle manière qu'il suffirait, le cas échéant, de remplacer le maréchal de Mac-Mahon, par le duc d'Aumale, puis, une fois le comte de Chambord décédé, le duc d'Aumale par le comte de Paris, pour que la transmutation de la République en Monarchie fût chose faite. Il n'y aurait qu'un mot à changer dans la Constitution : on y remplacerait le président

de la République élu pour sept ans et rééligible par un roi héréditaire et tout serait dit. L'Assemblée nationale espérait d'ailleurs que cette modification si facile sur le papier s'opérerait sans grande difficulté dans le pays; elle ne prévoyait pas l'admirable, l'héroïque résistance de la France au 16 mai. Elle ne prévoyait pas que cette nation, sans sortir elle-même une seule minute des voies légales, dont ses gouvernants sortaient cependant à chaque heure, aurait pacifiquement raison de toutes les tentatives des monarchistes, que l'armée refuserait de s'associer à leurs complots criminels et que la journée du 14 octobre consommerait leur défaite définitive. Elle créait un habitacle monarchique en attendant d'y introduire la Monarchie.

Quant à nous, membres républicains de l'Assemblée nationale, qui avons voté, nous aussi, la Constitution de 1875, nous avions une vue plus juste de la situation. Nous savions que le pays voulait la République, que toutes les combinaisons de nos adversaires échoueraient piteusement devant lui, et qu'il nous suffirait pour vaincre définitivement de supprimer le seul obstacle réel qui se dressait devant la manifestation de sa volonté, l'Assemblée. Les moyens nous importaient peu qui amèneraient la dissolution et une élection générale : nous acceptâmes celui qui s'offrit, nous votâmes la Constitution. Mais, il ne faut jamais l'oublier, cette Constitution acceptée par nous et dont nous fîmes le principal appoint, ne fut pas notre œuvre ; elle fut l'œuvre des orléanistes que, du fauteuil de la présidence, dirigeait alors M. Buffet. Elle fut l'œuvre de monarchistes qui faisaient le lit de

la Monarchie, en attendant que celle-ci pût venir s'y coucher.

Et de fait, on chercherait vainement une différence entre l'organisation du pouvoir exécutif, chez nous, et l'organisation du pouvoir exécutif dans les monarchies constitutionnelles.

La monarchie constitutionnelle est une transition entre l'absolutisme et la République. On n'a pas voulu rompre avec les traditions, et l'on a voulu cependant consacrer, autant qu'il était possible de le faire en partant de ces prémisses, le gouvernement du pays par le pays, *le self-government*. On a fait alors du monarque une espèce de soliveau qui, suivant la célèbre expression de M. Thiers, règne et ne gouverne pas. On a fait passer le pouvoir effectif du roi à un Conseil des ministres responsable devant les Chambres. Mais en même temps, et par une combinaison singulière en logique, comme on ne voulait pas supprimer complètement le chef du pouvoir exécutif, c'est à lui seul qu'on donnait le droit de nommer les ministres, qu'il pouvait d'ailleurs révoquer, tandis qu'on ne laissait aux Chambres que le droit de les renverser en les mettant en minorité. On conférait en outre à la couronne la faculté de dissoudre la Chambre basse et de faire appel au pays.

Enfin, on établissait une Chambre haute, sur laquelle, soit parce qu'elle était nommée par le roi, soit parce que son mode de recrutement en faisait une oligarchie naturellement alliée de la couronne, la couronne avait action. Cette Chambre servait ainsi à paralyser la Chambre basse, et ramenait cette dernière à l'état de Chambre de contrôle.

Cet état de choses est celui qui, par des transformations successives, par degrés, s'est établi peu à peu chez nos voisins de la Grande-Bretagne.

La Chambre des communes, de Londres, même à cette heure, ne peut pas être comparée à la Chambre qui siège au Palais Bourbon. En droit, elle a bien comme la Chambre française l'initiative des lois ; en fait, elle ne l'a pas, et les *bills* seuls parviennent à la dignité d'*actes* du Parlement, qui sont proposés et défendus par le Cabinet, ou qui sont au moins acceptés et repris par lui. Le fait d'un *bill* émané de l'initiative privée et devenu loi, sans avoir été au préalable adopté par le ministère, est tellement rare, qu'on peut poser en thèse générale que les choses ne se passent jamais ainsi.

Et en effet, sans parler de la Chambre des lords, qui serait là pour arrêter au passage ceux qui passeraient à travers l'étroit filet du règlement des Communes, l'étroitesse de ce filet suffit pour ne rien laisser passer.

Non que les députés anglais se fassent faute d'introduire des *bills!* Ils en introduisent consciencieusement chaque année un grand nombre au début de la session; mais ils savent que ce sont là de simples manifestations destinées à préparer l'opinion publique, et qu'il n'y aura d'effet tangible produit que le jour où l'opinion étant assez mûrie pour influencer le gouvernement, celui-ci fera l'idée sienne, et la traduira en un projet de loi émané de son initiative.

Comment en serait-il autrement, alors qu'en Angleterre l'ordre du jour est fixé par le règlement, que deux jours par semaine appartiennent de droit au gouvernement qui, ces jours-là, met en discussion ce qu'il veut,

et que les mercredis seuls sont réservés à la discussion des *bills* d'initiative privée ? Comment en serait-il autrement alors surtout que le tirage au sort n'attribue à chaque auteur de *bill* qu'un mercredi, un seul, c'est-à-dire un laps de temps manifestement insuffisant pour la discussion et le vote. Le *bill* ne peut être sérieusement discuté et voté, que si le Cabinet consent à lui concéder un des jours qui lui appartiennent, auquel cas il devient en réalité un *bill* du gouvernement.

En Angleterre, c'est le ministère qui gouverne et c'est le ministère qui légifère. Il suffit d'ailleurs de lire une loi anglaise, loi dans laquelle se trouve réuni ce qui, chez nous, est du domaine de la loi, à ce qui est du domaine du règlement d'administration publique, pour reconnaître que les lois dans la Grande-Bretagne ne peuvent être élaborées que par le gouvernement.

La Chambre surveille et contrôle la législation comme la politique. Son rôle législatif ne diffère pas beaucoup de son rôle politique et administratif. Elle est la représentation du pays, toujours en éveil. Dès que le ministère propose un *bill* qui lui paraît contraire aux intérêts publics, dès qu'il se lance dans une politique intérieure ou extérieure qui n'est point en harmonie avec ses sentiments, elle l'avertit ou le renverse. Mais aussi longtemps qu'il demeure dans la ligne législative et politique qu'elle juge bonne, elle lui conserve sa confiance et le laisse alors légiférer et gouverner, sans l'entraver par une foule de ces projets d'initiative parlementaire, qui ont été, chez nous, comme la pierre d'achoppement de presque tous les Cabinets.

La Chambre des communes exerce cependant une action initiatrice, mais autrement que notre Chambre des députés. Lorsqu'elle entend faire passer une idée nouvelle dans la loi, elle se borne à voter une résolution invitant le gouvernement à déposer un projet sur la question qui l'intéresse.

Ce régime, qu'il serait difficile d'établir de toutes pièces, est certainement inférieur au régime républicain, dans lequel le pays se gouverne lui-même sans l'intermédiaire d'un monarque et sans contrepoids. Mais là où il existe, il peut fonctionner, et il faut reconnaître qu'il fonctionne admirablement de l'autre côté de la Manche.

Ajoutons que ce qui reste en Angleterre du régime aristocratique, la décentralisation qui y est relativement grande, la mise au concours de presque toutes les places, ont fortement réduit l'ingérence si fâcheuse chez nous des membres du Parlement dans l'administration. Cela facilite encore beaucoup la marche du gouvernement sans cesse entravée en France, dans l'ordre administratif, par des sollicitations individuelles.

Tel est le système que l'Assemblée nationale de 1871 a voulu copier. Mais elle l'a mal copié, et il ne pouvait pas en être autrement : il réside beaucoup plus dans les habitudes et les coutumes que dans un texte constitutionnel, et ces habitudes qui sont le résultat de tout le développement historique des peuples du Royaum-Uni ne se décrètent pas et ne se créent pas.

On a conservé la fiction de l'irresponsabilité du chef de l'État. Fausse sous la Monarchie, cette fiction l'est

cependant bien plus encore sous la République, où le président n'arrive à la fonction suprême qu'il exerce que parce qu'il a été un homme politique, un chef de parti à qu'il il devient bien difficile, une fois au pouvoir, d'oublier toute sa vie passée et de se draper dans une complète indifférence. On a laissé au chef du pouvoir exécutif le droit de nommer et de révoquer les ministres, en même temps qu'on accordait aux Chambres la faculté de les renverser en les mettant en minorité soit individuellement soit collectivement; on a partagé l'initiative des lois entre le gouvernement et les membres de l'une et de l'autre Chambre; enfin on a établi comme règle, sinon comme obligation, que les ministres seraient pris dans les Chambres, qu'ils auraient leur entrée non seulement dans celle dont ils font partie, mais dans l'une et dans l'autre indistinctement, qu'ils pourraient y défendre les projets émanés d'eux, et y défendre ou y combattre les propositions de loi émanées de l'initiative parlementaire, qu'en un mot une très large part leur serait faite dans le travail législatif. On ne faisait pas toutefois de ce travail, comme en Angleterre, leur domaine presque exclusif, le droit d'initiative des députés et des sénateurs demeurant un droit réel consacré aussi bien par la pratique que par la Constitution.

En même temps que l'on donnait ainsi aux ministres le droit de s'immiscer d'une manière constante dans la législation, on accordait aux députés et aux sénateurs celui de faire des interpellations, et de s'immiscer à leur tour dans l'administration intérieure comme dans la politique extérieure du gouvernement.

Si bien qu'il y a une véritable confusion de toutes choses, et que le fameux principe de la séparation des pouvoirs, auquel si volontiers on rend hommage, est absolument méconnu.

Et cela, en même temps qu'on instituait deux Chambres jouissant de droits égaux et presque d'attributions identiques, ce qui, ainsi que nous le disions plus haut, ajoute encore à l'instabilité naturelle du système, instabilité si grande pourtant, même en dehors de cette aggravation.

Et l'on nous parle d'expérience, lorsque nous attaquons la dualité des Assemblées. Mais quel compte en tient-on de l'expérience, alors que c'est la première fois qu'un tel système a été inauguré dans le monde, alors que pour l'établir il a fallu tourner le dos et aux traditions de la Révolution française et aux traditions de tous les peuples républicains d'Europe ou d'Amérique, alors surtout que, contrairement à ce qui a lieu pour l'unité des Chambres, l'innovation, — nous espérons l'établir, — ne peut pas être logiquement justifiée?

XI

Nous ne concevons que deux organismes républicains qui soient viables, qui puissent donner des résultats.

L'un est le système de la confusion complète et légale de tous les pouvoirs, le système conventionnel, qui fait passer le gouvernement dans les comités de l'Assemblée nationale, et qui, malgré les modifications qui peuvent se produire dans ces comités, lui laisse une unité et une continuité qui résident dans l'ensemble de l'Assemblée.

Ce système, excellent dans les temps difficiles, dans les temps révolutionnaires, n'a pas nos préférences dans les temps normaux. L'anonymat entraîne toujours des inconvénients graves, et la Convention, c'est en somme dans une large mesure l'anonymat. Mais enfin, il présente à côté de ses inconvénients un avantage : il est viable; il peut fonctionner.

L'autre système est celui qu'avait fondé la Constituante en essayant de l'accommoder à la monarchie, celui qui avait fait la base de la Constitution de l'an III, celui qu'ont consacré les Constitutions des

États-Unis, de la Suisse, du Mexique, et de tous les pays qui se gouvernent républicainement, celui de la séparation absolue des pouvoirs.

Ici, pas d'action et de réaction du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, et du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Le président de la République cesse d'être un soliveau; il a l'autorité effective et peut signer sans le contreseing d'aucun ministre; ceux-ci, pris hors des Chambres, simples agents de la volonté présidentielle, espèce de préfets supérieurs, sont entièrement soustraits au Parlement dans lequel ils n'ont pas accès et où, par suite, pas plus que le président de la République, ils ne peuvent être interpellés.

Il va de soi qu'en parlant de président, je me sers d'un terme consacré; mais je n'affirme pas, par là, que le pouvoir exécutif doive être forcément confié à un homme. En Suisse, il est confié à un Conseil, le Conseil fédéral; en France, sous la Constitution de fructidor an III, il était confié à un Directoire composé de cinq membres. Ceci ne change rien aux rapports de l'exécutif au législatif et du législatif à l'exécutif; c'est une autre question et une question de second ordre.

D'autre part, à côté de cette indépendance de l'exécutif dans le cercle des attributions qui lui sont dévolues, les Constitutions révolutionnaires françaises avaient établi, et les Constitutions républicaines de tous les peuples ont consacré, l'entière indépendance du législatif.

Toutes les lois doivent émaner des Chambres, et si l'on peut, dans les commissions, se renseigner auprès

du Gouvernement, les ministres ne peuvent pas participer dans les Chambres à la confection des lois. C'était au moins de la sorte que les choses se passaient en France sous le Directoire, et qu'elles se passent aux États-Unis. En Suisse, au Mexique et au Venezuela, on permet au Gouvernement de présenter des projets de lois et de les défendre; mais le rejet de ces projets ne saurait avoir dans aucun cas pour conséquence d'ébranler les ministres dont le rôle est ici tout à fait consultatif, et dont l'existence est soustraite à l'action politique des Chambres, auxquelles ils ne peuvent jamais appartenir.

Ainsi d'une part, un Parlement, composé d'une ou ou de deux Chambres, et faisant des lois, d'autre part un pouvoir exécutif les appliquant, et élu pour un temps relativement court, voilà quelle est l'essence du Gouvernement tel que toutes les Républiques l'ont compris jusqu'à ce jour.

Ce *consensus* universel ne serait cependant pas une preuve que le régime instauré par la Constitution de 1875 ne lui fût pas supérieur, en ce qui concerne les rapports des pouvoirs publics, à celui qui avait prévalu partout ailleurs. Ici, comme dans la question de l'unité ou de la pluralité des Assemblées, nous aurions le droit d'innover, pourvu que l'innovation fût salutaire. L'est-elle? Là est toute la question. Voyons d'abord pour y répondre quels sont les désavantages de notre système; voyons ensuite quels sont ceux que l'on redouterait de l'application à la France du régime américain, ou, plus exactement, du régime que la France avait inauguré elle-même sous la Révolution, et établissons la balance.

XII

Les principaux défauts du régime actuel sont de pousser à l'excès l'instabilité gouvernementale, de transformer perpétuellement les questions de législation en questions ministérielles, de favoriser l'immixtion permanente des membres du Parlement dans l'administration du pays, si bien que, par une interversion funeste, mais forcée, de toutes les règles naturelles, c'est le pouvoir législatif qui administre et le pouvoir exécutif qui légifère.

Sans doute le parlementarisme aurait chance de verser moins profondément dans l'instabilité si, comme la logique démocratique nous en fait une loi, l'on se résolvait à unifier le Parlement; de même, la dualité des Chambres présenterait des inconvénients moindres, à ce point de vue, si les ministres étaient pris en dehors d'elles, et si le Gouvernement perdait son droit d'initiative en matière de lois, tandis que députés et sénateurs perdraient la faculté d'interpeller.

Mais par une fatalité qui est un argument de plus en faveur de l'unité de Chambre, la dualité des Assem-

blées, dans un pays centralisé comme le nôtre, a pour conséquence obligée le parlementarisme. Un ministère responsable, planant au-dessus des Chambres bien qu'émanant d'elles, allant de l'une à l'autre, atténuant les dissidences et imposant au besoin l'accord par la question de cabinet, devient une nécessité. En dehors de lui, cet accord qui, seul, donne à la loi son caractère, serait le plus souvent impossible à obtenir. Qu'on me dise ce que serait devenue en juillet dernier, au Sénat, la loi de la magistrature sans l'intervention de M. Martin-Feuillée et de M. Jules Ferry? Qu'on me dise ce qu'il serait advenu en 1880 de l'amnistie sans l'action du ministère? Je pourrais multiplier les exemples. La dualité des Chambres sans le parlementarisme, ce serait l'impuissance, l'avortement constant, à moins de recourir à la formalité du congrès obligatoire, qui n'est au fond qu'une manière moins franche d'en revenir à l'Assemblée unique. En Amérique, il est vrai, les choses n'en vont pas ainsi; mais c'est que la besogne du parlement fédéral est extrêmement restreinte, le gros du travail législatif se faisant dans les Assemblées d'État. La fédération apporte un tel changement dans le système, qu'il est impossible de rien conclure de l'exemple d'un pays fédératif lorsqu'on raisonne en vue d'un État centralisé.

Chez nous, la dualité de Chambre entraîne comme nécessité corrélative le parlementarisme et, j'en ai donné les raisons plus haut, le parlementarisme avec deux Chambres, c'est l'impossibilité presque absolue de constituer un gouvernement durable : les ministres toujours obligés, lorsqu'ils parlent devant une

Assemblée, de songer à l'autre, ne peuvent jamais donner satisfaction complète à aucune, et sont forcés d'apporter à toutes deux des solutions moyennes qui ne satisfont ni l'une ni l'autre et qu'ils leur imposent par la menace de leurs démissions; les Chambres s'inclinent d'abord pour ne pas ébranler le Gouvernement, le sentiment gouvernemental y étant toujours très développé. Puis, elles se fatiguent, et un jour arrive, — il arrive même rapidement, — où le cabinet est renversé. Tout le monde en gémit; la plupart de ceux qui le renversent sont les premiers à le regretter, mais personne n'y peut rien. C'est une conséquence fatale du système.

Une autre conséquence non moins fatale, c'est de déplacer toutes les questions, de faire tout dégénérer en discussions sur la conservation ou le renversement du ministère, et d'empêcher ainsi toute étude sérieuse, tout travail consciencieux. Dès qu'il s'agit d'une délibération un peu importante dans laquelle le Cabinet prend parti, n'espérez plus entendre les orateurs examiner en lui-même le sujet sur lequel le débat est engagé. Malheur à celui qui le tente ! l'inattention, la fatigue de ses auditeurs lui sont un avertissement rapide qu'il s'écarte de la question en voulant y rentrer. Il s'agit bien de savoir si l'on revisera ou non la Constitution et de quelle manière on la revisera : il s'agit de savoir, au 26 janvier 1882, si l'on renversera ou non M. Gambetta, et au 5 mars 1883, si l'on conservera ou non M. Jules Ferry. Les orateurs qui veulent parler vraiment de la revision ne sont écoutés ni à la première, ni à la seconde de ces dates. M. Andrieux, aux lèvres duquel l'Assemblée est suspendue

en 1882, lorsqu'il parle au nom de la Commission qui vise la chute du Cabinet du 14 novembre, ne parvient plus à obtenir un moment d'attention, en 1883, lorsqu'il cherche à faire ressortir les inconvénients de notre régime constitutionnel ; la Chambre, à son tour, n'hésite pas à se déjuger, votant une première fois la revision sans limites, et repoussant ensuite toute revision, sans qu'on puisse cependant lui en faire un crime, cette contradiction étant plus apparente que réelle, et la Chambre n'ayant voté ni en 1882, ni en 1883 sur la revision, mais sur le ministère Gambetta, en 1882 et sur le ministère Ferry, en 1883.

Avec une Assemblée unique, il serait peut-être un peu moins difficile de constituer une majorité de gouvernement, une de ces majorités qui se disciplinent sous un chef de file, comme une armée et qui font la solidité et la force du gouvernement anglais. Mais la difficulté, pour être moindre, n'en demeurerait pas moins considérable. Ces majorités disciplinées et compactes ne sont guère de l'essence du suffrage universel, et il ne serait peut-être pas désirable qu'elles le devinssent. Je ne vois pas ce que l'esprit de progrès y gagnerait, et je vois fort bien par contre ce qu'il pourrait y perdre.

M. Andrieux faisait fort bien ressortir le 5 mars 1883 l'incompatibilité qui existe entre notre régime électoral et politique, et cette division nette, précise, en whigs et en tories, que nos hommes d'État cherchent depuis longtemps — comme d'autres cherchent la conjonction des centres, — sans avoir la moindre chance de jamais la rencontrer.

Le suffrage universel, disait-il, nous envoie des assemblées qui sont l'image du pays avec toutes ses divisions, toutes ses subdivisions, tous ses courants, toutes ses passions. Quel que soit son mode de consultation, et à moins que vous ne trouviez des procédés gouvernementaux ou des subterfuges législatifs pour en fausser l'expression ou pour la violenter, le suffrage universel vous enverra toujours dans cette Chambre, sur ces bancs, des socialistes, des radicaux, des intransigeants, des radicaux des villes et des radicaux des campagnes qui sont d'humeur et d'opinion quelque peu diverses, des autoritaires, des libéraux, des cléricaux, des anti-cléricaux, et les débris des anciens partis monarchistes, des légitimistes, des bonapartistes, des orléanistes.

. . . . . .

Eh bien ! je ne méconnais pas que, malgré ces divisions, des majorités de rencontre peuvent se former. Mais ces majorités ne sont pas ce qu'on appelle dans les pays parlementaires des majorités de gouvernement. A une heure donnée, les molécules des groupes, mues par une vibration commune, peuvent se rencontrer ; mais, dès le lendemain, le premier vent les chasse et les dissipe comme une poussière.

C'est le spectacle, hélas ! auquel nous assistons depuis longtemps déjà, depuis le début de cette législature, et, antérieurement, depuis que nous avons été mis en demeure par les événements de prendre des responsabilités de gouvernement. Cependant, nous avons vu au pouvoir les plus forts, les plus robustes ; ils ont en vain essayé de réunir dans leurs mains puissantes ces éléments épars, toujours prêts à la désagrégation. Ils se sont efforcés d'obtenir les sacrifices d'opinion et d'engagements d'élection, les concessions d'intérêts personnels et d'intérêts électoraux, nécessaires pour la constitution d'une majorité de gouvernement. Ils ont succombé. Nous avons vu à l'œuvre d'autres plus modestes, et que leur humilité n'a pu protéger ; l'ouragan les a tous emportés, les faibles comme les forts.

M. Andrieux aurait pu ajouter que la situation particulière faite au chef du pouvoir exécutif par nos lois constitutionnelles risque d'aggraver à son tour les

vices du système. Le président de la République, qui nomme ou révoque les ministres, est tenu de les prendre dans la majorité parlementaire, à moins qu'il ne fasse un ministère de dissolution en s'appuyant sur le Sénat, et la Chambre peut lui forcer la main en mettant en minorité le Cabinet qui a ses préférences.

Or, le président de la République, nous l'avons dit, ne tient pas comme un roi constitutionnel ses pouvoirs du hasard de la naissance. C'est un homme politique; il appartient à un parti. Comment donc espérer qu'il renonce à toute action, à toute influence, qu'on obtienne de lui ce qu'on n'obtient pas même des monarques constitutionnels? Comment ne pas craindre que des conflits éclatent entre le chef de l'État et les ministères que la Chambre lui impose, quand ceux-ci ne répondent pas à sa propre pensée? Et comment de tels conflits n'aboutiraient-ils pas à des tiraillements et ne multipliraient-ils pas les crises? — Il est évident au contraire que rien de semblable ne serait possible si, les pouvoirs étant nettement séparés, la puissance effective résidait dans le chef du pouvoir exécutif en même temps que la puissance nominale, et si les ministres choisis par lui étaient réduits, sous son autorité, au rôle d'administrateurs, d'agents d'exécution des décisions du parlement, à l'action directe duquel ils cesseraient d'ailleurs d'être soumis.

Je sais bien que dans la monarchie constitutionnelle ces luttes entre « le château » et les représentants du pays sont constantes; mais ce ne serait pas la peine d'avoir établi la République pour copier la monarchie constitutionnelle dans ce qu'elle a de plus mauvais.

M. Andrieux aurait pu ajouter encore que l'existence d'anciens partis irréconciliables avec la forme républicaine est une entrave de plus au jeu régulier des institutions parlementaires. Partout où, en dehors des deux grands groupes d'opinion qui se disputent le pouvoir, des whigs et des tories, il existe un tiers-parti assez fort pour être juge du camp ; partout où une opposition inconstitutionnelle peut, en portant ses voix, tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, faire pencher la balance du côté où elle va, le système parlementaire est faussé ; le gouvernement est à la merci de ses ennemis, qui ont tout intérêt à fatiguer l'opinion, et à multiplier les crises dont le nombre se trouve ainsi démesurément augmenté ; l'impossibilité de légiférer et de gouverner devient absolue. Aucune réforme ne se fait, l'administration se désorganise, les traditions de la politique internationale se perdent, et la nation s'isole dans le monde en même temps qu'elle voit s'anéantir à l'intérieur sa force et sa vitalité.

L'Angleterre et la Belgique n'ont pas connu jusqu'à ce jour ces tiers-partis qui font du parlementarisme l'utopie la plus décevante. Dans ces deux pays, la forme du gouvernement n'est mise en question par personne, et le suffrage restreint aidant, la discipline et la division régulière en deux groupes a pu s'opérer. Il semble d'ailleurs que cet état de choses accidentel, transitoire, touche à sa fin, même chez nos voisins.

Il faut, pour que le parlementarisme puisse réussir, des conditions tout à fait particulières, tout à fait spéciales, qui se sont rencontrées en Angleterre, dans le développement historique de la nation, en

Belgique, dans le faible écart qui existe entre les deux partis, et qui, maintenant ces derniers à l'état permanent de lutte ardente, empêche chacun d'eux de se subdiviser. En dehors de ces cas exceptionnels, il engendre par lui-même la division qui doit le tuer, il stérilise à la fois les hommes de valeur dans le Cabinet et dans les Chambres, il ne laisse de sève et de vie au parlement que pour les compétitions ministérielles.

Et ceci, en dehors même des conseils de l'ambition. Non ! que ces conseils n'interviennent pour une large part, et qu'il ne faille en tenir compte ! Tout édifice politique est condamné qui ne tient pas compte des défauts des hommes aussi bien que de leurs vertus. Mais même en admettant, par hypothèse, que tous les représentants du peuple fussent des saints, que l'ambition n'entrât pour rien dans leur conduite, le désir légitime qu'ils auraient de voir le triomphe de leurs idées suffirait à produire le même résultat.

Je suppose, un homme supérieur, dans une Chambre jouissant exclusivement du pouvoir législatif, et dont les membres ne puissent pas devenir ministres. Cet homme conçoit la pensée d'une réforme qu'il croit utile. Que va-t-il faire ? Il présentera un projet ; il le défendra à la tribune nationale et dans les commissions parlementaires ; il agitera en même temps pacifiquement l'opinion publique pour conquérir l'adhésion du pays ; s'il est dans la vérité, si son projet répond à un besoin social, il entraînera l'opinion au dedans comme au dehors du parlement, il triomphera, et son pays, grâce à lui, aura réalisé un progrès de plus.

Mais, sous un régime comme le nôtre, et à de rares exceptions près, les choses se passent autrement. Le député qui poursuit un but se dit qu'il ne parviendra pas, ou qu'il parviendra fort difficilement à l'atteindre par la voie de l'initiative parlementaire, qu'il se heurtera à l'indifférence de l'Assemblée exclusivement préoccupée des questions de gouvernement, à l'hostilité du ministère qui n'aime pas à être gêné, entravé, par des projets émanés d'autres que de lui, projets qu'il n'a pas prévus, qui ne sont pas dans son programme, et qui risquent même, s'il ne les écarte, de jeter la division dans son sein ; il se dit que, dès lors, il n'y a qu'un moyen prompt et sûr d'aboutir : arriver au gouvernement et faire avec l'initiative gouvernementale, ce qui eût échoué si l'on eût agi en tant que simple député.

Et le voilà qui, sans autre impulsion que l'espoir de doter son pays d'une réforme salutaire, sans aucun motif personnel, cherche à devenir ministre. Il ne peut réaliser le progrès qu'il rêve qu'à cette seule condition.

Le voilà occupé non plus à éclairer ses concitoyens, à répandre des notions justes et saines parmi ses collègues, mais à prendre le pouvoir, c'est-à-dire à renverser ceux qui le détiennent afin de les remplacer. Sa belle intelligence s'usera en interpellations oiseuses, en petites guerres sans profit pour personne, en intrigues de groupes et de couloirs, jusqu'au moment où cette action, combinée avec celle de tous les parlementaires qui, sous l'empire de mobiles semblables, poursuivent la chute du cabinet, aura produit ce qu'il attend. Ce jour arrive enfin, le ministère s'effondre, et notre homme est

appelé à faire partie du nouveau conseil ou même à le présider.

Mais comment constituer un ministère à peu près viable au milieu de toutes les compétitions, de tous les groupes qui sont bien moins des réunions où l'on travaille que de petites cohortes destinées à livrer l'assaut au gouvernement? En essayant de contenter, de satisfaire chaque groupe, de prendre un ministre dans l'un, un ministre dans l'autre, à peine de voir celui qui n'est pas représenté se faire l'âme d'une autre coalition et amener une autre crise.

Il suit de là que le nouveau cabinet n'a aucune cohésion, aucun programme commun de quelque étendue. Chacun de ceux qui en font partie doit soigneusement renfermer en lui-même ses aspirations de peur de disloquer le gouvernement. Il attendra, pour profiter de sa situation nouvelle et pour mettre ses idées en pratique, que le gouvernement soit mieux avisé, c'est-à-dire qu'il attendra l'impossible. Il ne voudra pas compromettre son œuvre par une précipitation dangereuse, il la compromettra par l'inaction. Et c'est ainsi qu'après avoir gaspillé son intelligence en tant que représentant et n'avoir rien produit parce qu'il y avait à ses yeux une chose qui primait toutes les autres, devenir ministre, notre député continuera, en tant que ministre, à gaspiller son intelligence et à ne rien produire, parce qu'une fois ministre il y aura encore pour lui une considération qui primera toutes les autres, le demeurer.

Et ceci je le répète sans que les convoitises individuelles y soient pour rien. Si elles s'en mêlent, ce qui n'est que trop souvent le cas, les conséquences que

nous venons d'esquisser n'en deviennent que plus fatales.

Me citera-t-on des exceptions, me montrera-t-on des ministres qui, sortis par une porte et rentrés par l'autre, ont pu conserver longtemps leur portefeuille et produire un travail utile ? Loin d'affaiblir mon argumentation ces exemples la renforceront en démontrant ce que pourraient réaliser de bien, dans leur administration, des ministres qui auraient pour eux la certitude de la durée et qui, à l'abri des tracasseries parlementaires, pourraient se consacrer entièrement à leur œuvre.

Ainsi, et même avec une assemblée unique, la responsabilité ministérielle, le régime anglais appliqué à la République engendrerait l'instabilité du gouvernement. Cette instabilité, en dehors de l'impuissance qu'elle détermine, engendre à son tour la dépendance du député envers le gouvernement et du gouvernement envers la Chambre, et vicie par là aussi bien l'administration du pays que la confection des lois.

Le député se trouve placé en face d'un problème économique ou politique. Il en conçoit la solution d'une certaine manière. Cette manière malheureusement n'est pas celle du cabinet lequel menace de se démettre si son projet n'est pas adopté. D'autre part le député reconnaît que les crises continuelles sont un mal, qu'elles affaiblissent la France, qu'elles éloignent les populations de la République ; en outre il est partisan du cabinet dont la conduite administrative et la politique extérieure lui plaisent. Que va-t-il faire ? suivra-t-il ses inspirations propres ? Votera-t-il comme son intelligence, et peut-être les engagements

qu'il a contractés envers ses électeurs lui en font un devoir? il renversera le cabinet, et agitera le pays. Votera-t-il pour le cabinet? il mentira à ses principes, peut-être à ses promesses, et fera ainsi entrer le scepticisme — c'est-à-dire la pire des choses — dans l'esprit des électeurs. L'alternative sera cruelle. Les circonstances, le hasard peut-être décideront comment il en sortira : si l'on est au lendemain d'une crise, la pensée de la conservation du cabinet dominera chez lui toutes les autres, il lui sacrifiera tout. Une première, une deuxième, une troisième fois il votera contre son opinion, subordonnant une chose relativement absolue — la loi — à une chose absolument relative — les hommes qui gouvernent. — mais sa patience s'usera à la longue. Chaque jour les sacrifices qu'on lui impose lui deviendront plus pénibles, et un jour enfin il émettra, quelque regret qu'il en éprouve, un vote hostile au cabinet.

Si bien, qu'après avoir soutenu les ministres pour éviter les crises au risque de se désavouer lui-même, et après avoir finalement renversé les ministres pour ne pas pousser trop loin ce désavœu, il aura produit à la fois les deux résultats qu'il voulait éviter : il aura nui à la République, par l'abandon de tous ses principes aujourd'hui, par le renversement du cabinet demain. Il aura mal légiféré pendant six mois pour éviter de bouleverser l'administration, et il bouleversera l'administration le septième pour ne pas continuer à mal légiférer, après quoi ce sera à recommencer.

Cette dépendance, mêlée d'insubordination, du député, a pour corollaire la dépendance mêlée d'insur-

rection du ministre, ce qui porte dans l'administration le même trouble que dans la législation. Ici encore je veux citer M. Andrieux. On lit à la page 4 de l'exposé des motifs de sa proposition de résolution.

Les ministres interviennent constamment dans la confection des lois. La question de confiance qui domine et dénature toutes les questions entrave à chaque pas la liberté du vote. D'un autre côté les députés s'immiscent dans tous les actes du pouvoir exécutif. Et ici leur invervention ne se manifeste pas seulement par les procédés ordinaires du parlementarisme, questions, interpellations, ordre du jour, etc. Les ministres sont harcelés par nos recommandations et nos exigences surtout dans les questions de personnel et dans les questions locales. Il faut placer nos protégés. Il faut récompenser les membres de nos comités ; il faut, en faisant de nous les intermédiaires des largesses gouvernementales en faveur des communes ou des particuliers, préparer de longue main notre réélection. Comment le ministre pourrait-il refuser d'écouter des solliciteurs qui sont les maîtres de son existence ? Certainement c'est l'intérêt public qui le déterminera ; mais à ses yeux l'intérêt public n'est-ce pas la durée du cabinet ?

J'ajouterai qu'à son tour le député aura bien des difficultés à refuser sa voix à un ministre dont il attend des débits de tabac ou des perceptions. Tout alors dépendra du moment. Le ministère sera-t-il fort, les députés se plieront à tous ses caprices, et la législation pourra s'en trouver mal. Sera-t-il faible, c'est lui qui multipliera les faveurs pour asseoir ou prolonger sa majorité, et c'est le personnel, c'est-à-dire l'administration, qui en souffrira.

La responsabilité ministérielle, avec l'initiative des lois accordée au pouvoir exécutif, c'est l'obligation

d'avoir une majorité fixe, compacte, inébranlable si l'on veut un gouvernement qui dure. Or, tous les hommes ne pensant pas de même, et toutes les questions qui surgiront ne pouvant être prévues dans un programme commun, une majorité fixe, compacte, inébranlable, c'est forcément une majorité disciplinée et par cela même privée de liberté, une majorité pour laquelle aucun engagement électoral, aucune conviction ne subsistent, où tout s'efface devant la nécessité de soutenir le cabinet... jusqu'au jour où la situation se retourne et où c'est le cabinet qui est sacrifié à son tour.

On me dira peut-être que je noircis le tableau, qu'il y a en somme des vues communes entre les hommes, que les députés peuvent élaborer un programme commun plus ou moins étendu suivant qu'on en placera l'axe plus à gauche ou plus à droite, qu'il leur est loisible d'écarter les questions qui divisent la majorité, et de constituer ainsi autour du ministère une volonté non point servile, mais librement consentie.

Je sais que c'est là la théorie du régime parlementaire. Cette théorie, j'en ai conseillé souvent la mise en pratique; je la conseille encore à cette heure, je la conseillerai aussi longtemps que notre Constitution ne sera pas modifiée, par l'excellente raison que lorsqu'on ne possède qu'un mauvais outil, au moins faut-il, en attendant qu'on soit parvenu à le changer, en tirer le meilleur parti possible. Mais il faut bien reconnaître que depuis tantôt six ans que les hommes politiques conseillent ainsi le groupement volontaire, en vue de l'accomplissement d'un programme convergent, les résultats ont été médiocres et ont peu répondu aux

espérances que la théorie faisait concevoir. En moins de deux ans nous avons vu M. de Freycinet succéder à Gambetta, M. Duclerc succéder à M. de Freycinet, M. Fallières remplacer M. Duclerc et être remplacé à son tour par M. Jules Ferry.

Il est juste de dire qu'actuellement, au moment où j'écris ces lignes (1) (sera-ce encore vrai demain ?) le cabinet Ferry semble porté par une majorité solide. Mais cette majorité est due à des circonstances accidentelles. Les luttes intestines qui ont suivi la chute du ministère du 14 novembre, le découragement qui en a été la conséquence pour le pays, la mauvaise situation financière et les mécontentements qu'elle a engendrés, tout a fait craindre sinon pour la République, du moins pour la majorité républicaine actuelle, des périls dont on a peut-être exagéré l'importance, mais qui cependant étaient réels. Alors on s'est groupé devant le danger, comme on l'avait fait plus énergiquement, mais aussi devant une pression autrement forte des événements, au lendemain du 16 mai. On a vu le gouvernement soutenu par des hommes qui consentaient momentanément, en vue d'un intérêt supérieur de conservation républicaine, à lui faire l'abandon de leurs vues propres. Ceci toutefois n'a pu être que temporaire, et comme on ne gouverne pas un grand pays en le jetant systématiquement dans des dangers, et en se groupant ensuite pour l'en retirer, la durée du ministère que préside l'honorable M. Jules Ferry ne prouve rien contre ce que nous affirmons. Cette durée d'ailleurs est encore bien mo-

(1) Ceci a été écrit dans les premiers jours d'août 1883.

deste, si on la compare à celle de certains ministres américains qui sont demeurés sept ans au pouvoir.

Je sais que M. Guizot aussi a fourni une très longue carrière sous la Monarchie parlementaire de Juillet. Mais on se rappelle ce qu'étaient les Chambres censitaires de Louis-Philippe, recrutées parmi les fonctionnaires publics, et serviles à ce point que M. Duchâtel pouvait un jour donner la formule de ce servilisme parlementaire par ces mots devenus célèbres : « Il n'y a aucun mérite à nous soutenir quand nous avons raison. Le mérite consiste surtout à nous soutenir quand nous avons tort. » Je conviens qu'avec une Chambre qui met en application ce principe et qui est élue sous la pression du pouvoir, un ministère peut durer longtemps. Mais je ne crois pas que ce soit là l'idéal que la démocratie doive légitimement poursuivre.

Il faut donc nécessairement trouver une méthode qui dégage la liberté du représentant sans mettre sans cesse le gouvernement en échec, et cette méthode, je ne la vois que dans une séparation complète des pouvoirs exécutif et législatif.

Si l'on considère l'histoire de nos douze dernières années, on reconnaîtra que les ministères sont bien rarement tombés devant une interpellation, et par la volonté réfléchie du Parlement de les mettre en minorité. Nos Chambres depuis 1876 ont été, au contraire, à ce point dominées par l'esprit ministériel qu'elles ont dépassé la mesure et que souvent, pour ne pas ébranler un cabinet qui n'était pas viable, elles ont laissé échapper l'occasion favorable d'en constituer un qui aurait peut-être vécu. Et cependant les

ministères se sont écroulés les uns sur les autres comme des châteaux de cartes. Il faut donc bien, puisque la volonté des hommes n'y était pour rien, que le système en fût la cause.

C'est le travail législatif qui a été la pierre d'achoppement de tous les cabinets. Le suffrage universel donne toujours, ainsi que le fait remarquer M. Andrieux dans le passage que j'ai cité plus haut, des groupements très complexes, renfermant des divisions et des subdivisions à l'infini. Le jour où, dans une Assemblée ainsi composée, on constitue un ministère pris un peu dans tous les groupes pour donner satisfaction à tous, chacun, à l'exception des futurs remplaçants — toujours trop nombreux, il est vrai, — est bien décidé à le soutenir. Mais comme il y a presque autant de vues différentes que de membres dans l'Assemblée sur les questions législatives, les ministres ne représentent en définitive qu'eux-mêmes et nullement la majorité de leurs collègues. Il arrivera sans doute souvent que leur opinion prévaudra naturellement, que l'idée qu'ils défendront se trouvera réunir le plus grand nombre de suffrages. Mais ces suffrages ne seront pas toujours les mêmes. Tel qui aura voté avec le gouvernement aujourd'hui votera contre lui demain et réciproquement. Ce seront des majorités de hasard, de rencontre et l'on ne constitue pas un gouvernement solide avec des majorités de hasard. Un jour arrive — et, les intérêts personnels aidant, ce jour arrive toujours vite — où la majorité de hasard est contre le cabinet. Ce jour-là le cabinet est renversé, sans que celui qui lui succède ait plus de chance de durée.

C'est toujours ainsi que nous avons vu les choses se passer depuis le rétablissement en France du régime parlementaire. C'est toujours ainsi qu'elles se passeront aussi longtemps que les ministres auront accès dans les Chambres et seront admis à y proposer et à y défendre des projets de loi.

Pour que le Gouvernement soit à l'abri des fluctuations que nous voyons se produire depuis douze ans et qui, si elles duraient, en paralysant toute action administrative, toute tradition de politique extérieure, tout progrès réel dans la législation, ne manqueraient pas, aux yeux des populations ignorantes de la véritable cause du mal, de compromettre la République même, il faut qu'il n'ait pas à se préoccuper de la majorité qui se noue ou se dénoue dans le Parlement, il faut que les Assemblées, quand elles discutent un projet, n'aient pas à se préoccuper non plus de l'effet que produira leur vote au point de vue du renversement ou de la consolidation du ministère.

S'il en était ainsi, qu'importerait que la majorité fût divisée, subdivisée, bigarrée? Sur chaque question posée il se ferait toujours une majorité pour ou contre. Cette majorité serait variable dans sa composition. Qu'importerait encore? Chacun pourrait librement, sans se sentir tiraillé en sens opposé par des devoirs contradictoires, tenir scrupuleusement les engagements pris, se conformer sans variations à son mandat. La volonté qui prévaudrait sur chaque point cesserait d'être celle d'un ministère ou de ceux qui briguent sa succession, ce serait celle de la France, et le programme commun dont on parle si volontiers comme du meilleur moyen de constituer un gouver-

nement solide, se dégagerait *à posteriori* au lieu d'être préjugé *à priori*.

C'est d'ailleurs, il faut le reconnaître, la seule manière dont il puisse se dégager; on ne peut savoir en quoi il consiste qu'après avoir discuté et résolu les questions. Vouloir commencer par déterminer les points qui le constituent, sauf à les résoudre ensuite, c'est placer la charrue avant les bœufs.

XIII

Je connais l'objection : une Chambre a besoin d'une action directrice que peut seul lui donner un ministère. Sans cela, l'initiative de ses membres n'aboutit qu'à un flux de propositions sans coordination entre elles, sans suite et qui encombrent inutilement le travail législatif.

Le tableau est chargé, et si l'on reprenait avec soin l'étude de ce qui s'est passé au Parlement depuis six ans, on verrait que l'initiative parlementaire a joué un rôle autrement important que celui que volontiers lui assignent les partisans de la suprématie ministérielle. On y verrait, par exemple, que la liberté de réunion, la liberté de la presse, le succès du divorce à la Chambre des députés et un grand nombre d'autres lois que je n'énumère pas, et qui pour être de moindre importance n'en ont pas moins une valeur considérable, sont entièrement émanées de l'initiative parlementaire. On y verrait même que c'est à cette initiative que sont dues, au moins dans leur mise au jour, d'autres lois que plus tard le Gouvernement a faites siennes et qu'il a menées à bonne fin, comme

la réforme de l'instruction primaire, la réforme de la magistrature, l'amnistie. On y verrait qu'à cette heure encore, c'est l'initiative parlementaire qui poursuit la revision de la loi municipale, l'une de celles cependant où l'action du Gouvernement serait le mieux justifiée.

Peut-être, si l'on comparait à ces résultats acquis par l'action directe du Parlement, ceux qui sont vraiment l'œuvre des divers ministères que nous avons eus, peut-être, dis-je, la comparaison ne serait pas à l'avantage de ces derniers. Le droit de réunion et la liberté de la presse, contre lesquels les ministres ont lutté pied à pied et qui ont entraîné la chute d'un ministre, valent bien le fameux article 7 imaginé par M. Jules Ferry pour donner un aliment aux radicaux, en évitant d'effectuer de vraies réformes radicales. La République a certainement eu plus à se louer des effets de ces deux premières lois qu'elle ne doit se féliciter d'avoir été, sur la troisième, entraînée dans une voie où, sous peine de donner un triomphe à ses ennemis, elle a été contrainte d'entrer une fois qu'elle a été ouverte, mais où elle pouvait et devait rencontrer de grands inconvénients, sans avoir la plus petite chance d'y trouver le moindre avantage.

Nous convenons cependant que, bien souvent, l'excès de l'initiative parlementaire à la Chambre des députés a eu pour conséquence un état cahotique, une perte de temps considérable, un manque de direction.

Mais, au lieu d'en voir la cause dans le principe même de cette initiative, je la trouve dans l'existence des deux Chambres, qui rend le travail fort difficile et fort lent lorsque le gouvernement n'intervient pas, et

dans la mauvaise réglementation intérieure du travail dans chaque Chambre.

Pour opposer une barrière aux propositions qui, n'ayant aucune chance d'aboutir, font perdre inutilement le temps de l'Assemblée, on a imaginé les commissions d'initiative. Malheureusement, élues à nouveau chaque mois, presque toujours au pied levé, sans discussion préalable, ces commissions diffèrent absolument entre elles par leur esprit. Ce qui paraît à l'une digne d'être pris en considération, ne paraît pas sérieux à l'autre. Il ne s'établit là aucune jurisprudence suivie, aucune règle fixe. Petit à petit même, ce défaut d'action étant bien constaté, on en est venu à n'exercer plus qu'un contrôle illusoire et à laisser tout ou presque tout passer.

D'autre part, chaque proposition une fois prise en considération, est renvoyée à l'examen d'une Commission spéciale. De là une quantité innombrable de commissions qui délibèrent séparément. Ces commissions sont sans communications entre elles, si ce n'est pour se gêner les unes les autres en ce sens que, la plupart de leurs membres faisant partie de quatre ou cinq commissions différentes et n'étant pas doués du don d'ubiquité, il arrive à chaque instant qu'on ne se trouve pas en nombre pour délibérer valablement.

Les choses iraient de tout autre manière si, comme cela a été proposé et repoussé récemment, les Chambres étaient divisées en grands comités permanents desquels ressortiraient tous les projets portant sur une même catégorie de matières. Là on aurait unité, continuité. Nous en avons un exemple non seulement en remontant vers le passé, dans les Comités de la

Convention, de la première Constituante, ou de l'Assemblée nationale de 1848, mais de nos jours même, dans la Commission du budget à la Chambre des députés, dans la Commission des finances au Sénat : annuelles sinon permanentes, celles-ci doivent à la centralisation dont elles sont le siège, d'être véritablement fécondes.

Les grands comités permanents donneraient à la Chambre la direction intérieure qui lui est indispensable et qui consiste surtout dans une classification méthodique et dans l'étude coordonnée des travaux qui lui sont soumis. Ils exerceraient cette action directrice que les ministères sont impuissants à exercer, sans que jamais cependant la liberté de chacun fût amoindrie. Il suffit pour s'en convaincre de comparer à cette heure l'action qu'exerce un ministre et celle qu'exerce le rapporteur d'une Commission. Certes! celui-ci éclaire le débat, présente les considérations qui se sont dégagées d'une étude longue et impartiale; mais après l'avoir entendu chacun demeure libre de voter selon les inspirations de son intelligence et de sa conscience, et ne se sent pas le moins du monde gêné par l'avis de la commission, si celui-ci diffère du sien.

En est-il de même quand c'est un ministre qui parle et que son portefeuille ou l'existence de tout le cabinet est en jeu? Il serait puéril de le prétendre.

Pourquoi donc a-t-on repoussé jusqu'ici l'existence des grands Comités? Parce qu'en réalité le parlementarisme se fondant sur cette idée que l'action rectrice du Parlement incombe aux ministères, il y a incompatibilité entre le parlementarisme et les grands comités. Si vous trouvez, disent les parlementaires, des

hommes qui, dans les comités soient aptes à exercer une action dirigeante, faites-en des ministres, mais n'opposez pas l'une à l'autre deux puissances entre lesquelles forcément le conflit éclatera aussitôt et qui s'annuleront réciproquement.

Les parlementaires sont dans le vrai. L'incompatibilité qu'ils signalent est réelle. Seulement ce qu'ils se gardent de dire, c'est qu'en raison de leur responsabilité, et de la liaison contraire aux règles du bon sens établie entre leur action législative et leur action administrative et politique, les ministres sont incapables de diriger utilement les travaux d'une Assemblée. Ce qu'ils taisent également c'est que, dès lors, le parlementarisme met obstacle à l'organisme d'où découlerait sûrement cette direction, sans y rien substituer que le cahos. A force d'être gouvernementaliste, on va à contresens du but que l'on se propose et l'on aboutit à l'anarchie.

Mais pourquoi me demandera-t-on les comités pourront-ils ce que ne peuvent pas les ministres.

Parce que les comités seront de simples conseils intérieurs, travaillant les questions, préparant les solutions, mais ne les imposant pas ; parce que les comités, quand ils seront battus devant l'Assemblée n'en seront pas amoindris, et n'en continueront pas moins de fonctionner, de faire leur besogne utile; parce qu'en un mot n'engageant pas la liberté de leurs commettants, ils pourront survivre à leurs défaites et auront ainsi la continuité qui manque aux ministères.

Ici c'est autrement que les choses se passent. Les ministères ne préparent pas, ils ne conseillent pas ; ils commandent et se retirent si leurs commande-

ments ne sont pas obéis. Ces commandements sont respectueux sans doute ; ce n'en sont pas moins des commandements. Les Assemblées s'y soumettront ou ils remettront le pouvoir à d'autres. — Et comme cette situation entraîne des crises perpétuelles, la direction des travaux parlementaires qui suppose une très grande continuité n'existe plus.

L'argument que les parlementaires tirent en faveur de leur système de la nécessité de diriger les travaux des assemblées se retourne donc contre eux. Dans une démocratie comme la nôtre, les ministères sont impuissants à diriger les travaux, et ils sont obligés de s'opposer au régime intérieur qui seul pourrait conduire à cette direction. Au lieu d'introduire l'ordre dans le Parlement, ils y introduisent le désordre. Ils empêchent et ne créent pas. Aussi la nécessité de séparer les pouvoirs était-elle apparue dès le début à l'Assemblée constituante de 1789. Celle-ci, quoique faisant une constitution monarchique, ce qui était un argument de plus en faveur du système qui a prévalu depuis, et malgré la haute autorité de Mirabeau, décida que le gouvernement ne pourrait pas présenter des projets de loi, que les ministres seraient pris hors des Chambres et que le pouvoir législatif appartiendrait exclusivement à l'Assemblée. Le droit de veto conféré au roi, et qui était la conséquence de l'état monarchique, que plusieurs Républiques ont également adopté, donnait sans doute à l'exécutif un moyen d'intervenir dans la confection de la loi, mais il intervenait dans une limite nettement tracée, à un moment spécial, sans que jamais ni son indépendance ni celle de l'Assemblée fussent compromises. On peut

admettre que c'était encore trop ; mais on reconnaîtra en même temps que cela ne contredisait en rien le principe général qui avait été admis.

La loi des 8 avril et 25 mai 1791 portait — et la Constitution de 1791 renfermait des dispositions analogues pour l'avenir — que « les ministres ne pourraient être choisis dans l'Assemblée, non seulement pendant l'exercice de leur mandat, mais pendant les quatre années suivantes. » Déjà le 7 novembre 1789 l'Assemblée nationale avait, sur la motion de Lanjuinais et de Blin, adopté la résolution provisoire suivante que combattait Mirabeau : « Aucun membre de l'Assemblée nationale ne pourra obtenir aucune place de ministre pendant la session de l'Assemblée actuelle. » Les paroles par lesquelles Blin défendit l'incompatibilité en répondant à Mirabeau méritent d'être citées.

La question, dit-il, semble détachée de la Constitution et n'être que provisoire; mais l'autorité du passé sur l'avenir lie les faits à tous les temps.

M. de Mirabeau appuie son opinion sur trois choses : premièrement la nécessité des éclaircissements; mais les ministres peuvent, sur le point qui est en débat, communiquer leurs lumières à l'Assemblée, qui ne doit rien rejeter de ce qui tend à l'instruire; secondement le danger des Comités : je demande qu'on m'explique ce danger; les membres qui les composent, choisis par l'Assemblée, sont dignes de sa confiance... dans les conférences avec les ministres, on peut entrer dans des détails plus minutieux; on peut s'éloigner de cette circonspection que commande une assemblée nombreuse; la vérité y gagne; et cessera-t-elle d'être la vérité, quand elle passera dans les oreilles de messieurs du Comité, avant de frapper les vôtres? troisièmement l'exemple de l'Angleterre. Il y a dans le parlement de cette nation une majorité corrompue, et qui ne prend même pas la peine de cacher le trafic de ses voix... En examinant les votes

de cette Assemblée, on voit un grand nombre de motions utiles rejetées par la majorité ministérielle; c'est elle qui a occasionné la perte des colonies... les passions y sont toujours actives, et dans cette lutte continuelle, l'*Assemblée réduite au rôle de spectatrice, n'a d'existence réelle que dans les changements des ministres.* L'auteur anglais des *Lettres de Junius* dit, en parlant du parlement d'Angleterre : « C'est un spectacle bien humiliant aux yeux de l'homme sensible, qu'une assemblée, représentant tout un peuple, soit dégradée par la présence d'un ministre... l'ordre essentiel est détruit, le président n'est plus qu'un être secondaire et les yeux sont tournés sur le ministre... »

Ce n'est donc pas chez les Anglais que l'auteur de la motion devait chercher des exemples. Il faut ou que les ministres dirigent l'Assemblée ou qu'ils cèdent à l'Assemblée : dans le premier cas, nulle liberté; dans le second, avilissement du pouvoir exécutif...

Ainsi ni d'après l'exemple de l'Angleterre, ni d'après nos propres principes, les ministres ne peuvent être admis.

A part quelques expressions qui se ressentent des exagérations de l'époque comme les mots de corruption et de dégradation appliqués au parlement britannique, ce discours pourrait être d'hier.

La Convention suivit la même voie que la Constituante. Le 29 septembre 1792 elle décréta que les ministres ne pourraient être pris dans son sein, sur cette simple remarque de Lecointe-Puyraveaux que « si l'on pouvait nommer ministre un membre de la Convention, les intrigants pourraient influencer les députés, que d'ailleurs le peuple, en élisant des législateurs n'avait pas élu des exécuteurs ».

La Constitution de 1793 confiait le pouvoir exécutif à un conseil composé de 24 membres que le corps législatif élisait sur une liste dressée par le suffrage universel à deux degrés à raison d'un membre par dé-

partement. Ce conseil aurait eu entrée aux séances de l'Assemblée nationale devant laquelle il aurait été criminellement responsable.

Les ministres étaient responsables *devant le Conseil des* 24, ne devaient pas former un conseil, devaient être sans rapports entre eux et n'exercer aucune autorité personnelle.

Cette Constitution quoique ratifiée par le peuple ne fut jamais mise en vigueur. La Convention qui l'avait élaborée avant le 9 thermidor l'abrogea après; mais elle demeura fidèle à l'idée de la séparation des pouvoirs.

La Constitution de l'an III établissait, en effet, un Directoire exécutif nommé par les deux Chambres réunies faisant fonction de corps électoral au nom de la nation, renouvelable par cinquième chaque année et criminellement responsable devant le Corps législatif.

Les ministres séparés, ne formant point conseil, étaient responsables de leur administration devant le Directoire exécutif seulement, qui les nommait et les révoquait. Ils ne pouvaient être pris dans les Assemblées; ils n'y avaient ni droit de séance, ni voix consultative. Ils ne pouvaient même pas y être appelés.

Quant à l'initiative des lois, la loi du 1er octobre 1789 la conférait à l'Assemblée nationale. Le roi avait le droit d'inviter l'Assemblée à prendre un objet en considération; mais la proposition de la loi appartenait aux seuls députés. La Constitution de 1791 confirmait les mêmes principes (ch. III, section I, article Ier).

L'article 53 de la Constitution du 24 juin 1793 réservait également l'initiative des lois au Corps législatif, et la constitution de l'an III l'attribuait exclu-

sivement aux membres du Conseil des Cinq-Cents.

En 1848 les mêmes idées furent défendues incomplètement par Ducoux qui proposait dans un amendement d'interdire aux ministres de participer aux votes de l'Assemblée, et en 1849 elles furent reprises d'une manière plus complète par Bastiat qui proposait l'incompatibilité des fonctions de ministre et de député. La proposition de Bastiat venait trop tard : la Constitution était promulguée et son amendement était inconstitutionnel. Il n'en donna pas moins lieu à un intéressant débat.

Il semble, disait Bastiat, qu'il y ait une incompatibilité radicale entre ces deux choses (les fonctions de ministre et de député); car il est évident que si pendant que les électeurs diront à leurs représentants : allez à l'Assemblée et là, quand le ministère vous proposera de bonnes mesures, adoptez-les, n'importe les hommes; et s'il vous propose de mauvaises lois (Bastiat n'allait pas jusqu'à refuser aux ministres l'initiative des lois), repoussez-les; il est évident, dis-je, que si, pendant que les électeurs tiennent ce langage, la loi en tient un autre, et dit aux représentants : vous pouvez être ministres vous-mêmes, il suffit pour cela que vous mettiez les ministres dans leur tort; ne voyez-vous pas tout de suite quels inconvénients, quelles intrigues, un pareil langage peut faire naître dans une Assemblée législative?

. . . . . .

. . . . . .

Ainsi que je l'ai dit dans une petite brochure que je vous ai fait distribuer... ainsi que je l'ai dit, *je défie aucun des représentants d'oser voter une pareille organisation pour les conseils généraux ; je les défie de dire que, dans les conseils généraux, lorsqu'il se formera une opposition systématique qui parviendra à mettre le préfet dans l'impossibilité de marcher, que ce sera le chef de cette opposition qui devra devenir préfet. Aucun de vous ne voudrait faire ce présent à son département; et cependant vous allez l'introduire dans l'enceinte législative elle-même où les questions sont plus brûlantes.*

Ce discours de bon sens fut réfuté par Lamartine. Revenant à une objection que Mirabeau avait présentée le premier en 1789, Lamartine prétendit qu'en prenant les ministres hors des Chambres on rendrait difficile soit le recrutement du ministère, soit celui des Assemblées.

... Le député ne pourra pas être ministre ; que s'en suivra-t-il ?

Si ces hommes supérieurs, si ces hautes capacités formées par le travail, par l'expérience, par l'étude, et qui peuvent, et doivent souvent avoir la noble ambition de servir leur pays au poste le plus périlleux, parce qu'il est le plus élevé, si ces hommes s'abstiennent de se faire nommer représentants de leur pays, en considération de cette espérance d'être appelés au ministère, précisément parce qu'ils ne sont pas dans l'Assemblée, que s'en suivra-t-il ? Vous le comprenez, il s'en suivra un ostracisme volontaire de la part d'un grand nombre de ces premiers citoyens et des plus capables. Ils se diront : « On ne nous prendra pas dans l'Assemblée pour ministres, et cependant nous nous sentons capables de servir notre pays dans le gouvernement ; restons donc en dehors de l'Assemblée, refusons-nous au vote des électeurs (*interruptions.* — C'est évident.) restons en-dehors de l'Assemblée, refusons-nous par une légitime, par une honorable ambition, par la conviction que nous servirons mieux notre pays dans le ministère, refusons-nous au choix de la nation ; restons en dehors.

Et alors que se produirait-il dans l'Assemblée ? Je vous prie de me suivre dans la conséquence. Il se produirait ce phénomène mortel pour un grande Assemblée souveraine qui résume en elle toutes les puissances intelligentes, activés, du pays : Ces hommes, ces noms qui seraient la force et la décoration d'une Assemblée nationale, et par conséquent de la République, ne brilleraient que par leur absence dans la liste des représentants du pays : abaissement du niveau intellectuel, moral et politique de l'Assemblée. Séparez le pays en deux, vous n'en aurez que la moitié. (*Très bien ! très bien !*)

Voilà la première partie du dilemme si vous adoptez l'amendement qui vous est proposé. (*Approbation à droite.*)

Mais il y a une autre branche à ce dilemme qui me frappai tout à l'heure, et que je vous reproduis jusqu'au bout dans ce moment.

Ou, au contraire, les hommes marquants, supérieurs, formés par ce long noviciat des affaires publiques, des intérêts de l'Europe et de leurs pays, entreront dans cette Assemblée ; ils seront plus flattés, comme, je n'en doute pas, nous le serions tous, de la gloire de représenter leurs concitoyens dans l'Assemblée nationale que de cette éventualité ambitieuse d'être choisis dans leur éloignement et dans leur absence pour ministres, et pour ministres, à quel titre ? A titre de dégradation, de déchéance du rang de député. (*Rumeurs et dénégations.*)

Oui, messieurs, de déchéance, c'est l'expression, je la maintiens ; car toute classe, tout homme en France qui est déclaré inhabile à représenter son pays, est frappé d'une véritable déchéance politique (*Oui ! oui !*) ; il subit un ostracisme. (*Interruptions et dénégations.*)

Laissez-moi terminer le raisonnement ; vous le jugerez après.

S'il arrive, au contraire, que les hommes supérieurs de la nation préfèrent entrer dans l'Assemblée, à quoi condamnez-vous alors votre pouvoir exécutif ? Aux médiocrités. (*Très bien !*) On vous parlait tout à l'heure de monarchie ; l'honorable M. Saint-Gaudens vous disait que les conditions étaient différentes. Ah ! oui, certes, elles sont différentes ! Car, vous l'avez dit, vous l'avez écrit, sous la monarchie héréditaire, il y a deux pouvoirs réels : le pouvoir dynastique et le pouvoir populaire. Sous la République, il n'y en qu'un. La République est indivisible. Les pouvoirs le sont aussi. Pouvoir législatif, pouvoir exécutif, ce n'est qu'un pouvoir. Vous les affaiblirez tous les deux en les séparant ! (*Très bien !*) Et qu'arriverait-il en outre ? Que vous condamneriez votre président de la République, et votre pouvoir exécutif, et vous-mêmes, à n'avoir pour ministres que le hasard des incapacités qui seront restées en dehors de cette Assemblée. (*Mouvements divers.*) Abaissement ! abaissement !

Une voix. — Les chefs de division sont plus capables que les ministres.

Le citoyen de Lamartine. — Monsieur, ils ne sont pas auss

capables en politique, et il s'agit de politique, puisqu'il s'agit de gouvernement...

Admirable dans la forme, ce discours qui aurait été logique dans la bouche d'un orateur défendant l'amendement Grévy, mais qui devenait illogique dans la bouche de celui qui avait fait triompher l'idée de l'élection du président de la République par le peuple, et qui venait maintenant combattre la division des pouvoirs, ce discours entraîna malheureusement l'Assemblée.

L'objection était sans portée. Autant, en effet, aurait valu dire, qu'en rendant incompatibles les fonctions de préfet ou de conseiller d'État avec les mandats de député ou de sénateur, la loi s'oppose à ce que le gouvernement trouve des hommes vraiment distingués pour siéger au Conseil d'État ou pour diriger ses préfectures.

Si les ministres étaient pris en dehors des Assemblées législatives, les hommes supérieurs, les hommes spéciaux, entreraient d'autant plus volontiers aux affaires, qu'ils seraient assurés d'y demeurer plus longtemps et qu'ils auraient dès lors le moyen d'y appliquer leurs idées, d'y accomplir une œuvre utile; j'ajoute que ces hommes spéciaux peu nombreux, et qui le plus souvent aujourd'hui ne font pas partie des Chambres, ne feraient aucunement défaut pour le recrutement de ces dernières.

Peut-être même l'effet serait-il inverse de celui que redoutaient Mirabeau et Lamartine. Un des vices de notre système actuel est d'exiger qu'un ministre soit un orateur politique, un parlementaire, alors que les

qualités qui sont nécessaires pour diriger un département ministériel sont surtout des qualités administratives. Un homme peut posséder un grand talent d'administrateur et être en même temps un orateur plus que médiocre. Il peut, au contraire, conduire détestablement un ministère, et être capable de parler devant les Chambres avec talent, avec éclat.

Et cependant, à cette heure, ce qu'on demande sur tout à un ministre, c'est de bien parler. Cela se conçoit : c'est par la parole que l'on acquiert de l'autorité dans les Assemblées, et comme le ministère est le prix de cette autorité, il va de soi que c'est par le talent de la parole qu'on y parvient. Quant à l'administration, elle ira comme elle pourra : les bureaux sont là. Et de fait, dans les pays parlementaires, ce sont vraiment les bureaux qui administrent. Ce n'est pas autrement que les choses se passent en Angleterre; seulement si cela y est à peu près sans inconvénient à cause de l'unité relativement grande d'opinion qui caractérise le Royaume-Uni, il n'en est pas de même chez nous où le conflit est permanent entre la routine des bureaux et les volontés du suffrage universel.

Il en irait tout autrement si les ministres cessaient d'être des hommes politiques proprement dits pour devenir de simples administrateurs, de simples agents d'exécution. On arriverait au ministère comme on arrive au conseil d'État ou à une préfecture. Les intelligences s'orienteraient. Ceux-là opteraient pour le mandat législatif qu'attireraient les succès de la tribune, les autres rechercheraient de préférence le ministère que le travail administratif séduirait davantage. Il se ferait un départ entre les capacités, dont

profiteraient à la fois le gouvernement et les Chambres. La division du travail est la loi du progrès en toutes choses, et ceci serait l'application de la division du travail à la politique.

Ajoutons que les ministres auraient du temps à eux, tandis qu'à cette heure ils n'en ont pas, partagés qu'ils sont entre les délibérations du conseil et les séances des Chambres. Tous leurs instants sont pris et c'est seulement pendant les vacances parlementaires qu'ils peuvent travailler d'une manière efficace.

Quant aux députés, Bastiat avait raison de répondre à Lamartine, que c'est abaisser beaucoup la valeur du mandat législatif, que de croire, que de dire, que d'insinuer, que le génie d'un grand homme sera inutile parce que cet homme ne sera que représentant.

Le mandat législatif peut être recherché pour lui-même indépendamment des portefeuilles, vers lesquels aujourd'hui il est un acheminement. Si actuellement il paraît insuffisant à quelques-uns, c'est que le fait de ne point arriver au gouvernement lorsque tant d'autres y arrivent, peut être interprété en ce qui les concerne comme un signe d'infériorité. Lorsque le mandat de représentant sera dégagé de toute espérance ministérielle, il sera recherché pour lui-même, et le prestige qu'acquerront au Parlement les orateurs distingués suffira pour les empêcher de le déserter. Sous l'Empire, les Jules Favre, les Jules Simon, les Thiers, les Gambetta ne savaient pas qu'une révolution prochaine dût les appeler au pouvoir; ils savaient par contre qu'ils ne pouvaient pas devenir les ministres du gouvernement impérial, et cela ne les

empêchait pas d'entrer au Corps législatif et d'y briller avec toute la puissance de leur talent.

Le danger signalé par Lamartine n'existe donc pas, et ceux que signalait Bastiat, et qu'avaient aperçu avant lui les Constituants et les Conventionnels, sont au contraire si réels, si palpables, qu'ils ont été reconnus par des partisans très décidés du parlementarisme eux-mêmes.

A propos de l'initiave des lois, Benjamin Constant a dit : « Quand le Gouvernement propose des projets de loi, c'est lui qui se soumet au jugement des Chambres, quand il attend la proposition des Chambres il devient leur juge. »

Ainsi, le parlementarisme est en contradiction avec toutes nos traditions républicaines. Ce sont les traditions de la Restauration et de Louis-Philippe qui ce sont substituées à celles de la Révolution Française et à l'exemple de tous les peuples républicains. Non que dans toutes les Républiques le pouvoir exécutif ait été constitué de la même manière! ici l'entrée des Chambres a été refusée aux ministres comme l'initiative des lois; là au contraire on a accordé au pouvoir exécutif le droit de proposer des lois et de les défendre. Mais nulle part on n'a fait reposer le pouvoir effectif dans des hommes dont la situation puisse être à chaque instant menacée par un simple échec dans le Parlement. Partout on a fait résider le pouvoir effectif dans le chef de l'État — qu'il soit individuel ou collectif, — et l'on a soustrait celui-ci à la responsabilité parlementaire.

Aux États-Unis le pouvoir exécutif est délégué à un seul homme qui est élu pour quatre ans par le suf-

frage universel à deux degrés et qui prend le nom de président de la République.

Les ministres choisis par le président, et politiquement responsables devant lui, n'ont pas accès au Congrès. Ils peuvent, ainsi que le président et tous les fonctionnaires civils, être mis en accusation (*impeachment*) par la Chambre des représentants, jugés par le Sénat, et renvoyés de leurs places, s'il sont convaincus de trahison, de dilapidation du Trésor public ou d'autres grands crimes d'inconduite (*misdemeanour*).

Le président de la République peut opposer un veto aux décisions du Congrès, mais, si les décisions sont de nouveau votées par le Congrès à une majorité des deux tiers, il est obligé de les exécuter.

Il n'a pas l'initiative des lois ; il ne présente que le projet de budget — parce que le gouvernement seul peut le préparer ; — encore ne le présente-t-il qu'à titre de simple document. Il est aussitôt repris par une Commission de la Chambre des représentants, dite *Commission d'appropriation*, et il devient à partir de ce moment un projet d'initiative parlementaire comme tous les autres.

Au Mexique, le pouvoir exécutif est également conféré à un président de la République nommé par le peuple au moyen d'une élection à deux degrés. Celui-ci nomme les ministres qui sont responsables devant lui seul. Il partage l'initiative des lois avec les membres des deux Chambres et avec les législatures des divers États dont est formée la Confédération. Il peut appliquer son veto aux lois votées par les deux Chambres ; mais il est obligé de les exécuter, si, après ce veto

elles sont de nouveau adoptées *à la majorité absolue* par les deux Chambres du Parlement. En aucun cas ni lui ni les ministres ne peuvent être mis en échec devant les Chambres.

Au Chili le président de la République n'a pas l'initiative des lois. Cette initiative appartient aux deux Chambres et, en ce qui concerne les lois des finances, à la Chambre des députés seule. Par contre le Sénat a l'initiative en fait de réformes constitutionnelles.

A Costa Rica et au Paraguay, il y a aussi incompatibilité entre les fonctions de législateurs et de ministres.

Aux États-Unis de Venezuela, la Constitution est plus compliquée. Le pouvoir général de la fédération se compose d'un Conseil fédéral formé d'un sénateur et d'un député pour chacune des entités politiques (les États) et d'un député en plus, pour le district fédéral. Les membres du Conseil sont élus par le Congrès dans la représentation respective de chacun des États et du district fédéral.

Le Conseil fédéral élit dans son sein le président et le vice-président de la République dont les pouvoirs ont la même durée que lui. Ni eux ni lui ne sont immédiatement rééligibles.

Le président des États-Unis de Venezuela nomme les ministres. Ceux-ci sont, d'après l'article 69 de la Constitution du 27 avril 1881, les organes naturels et précis du président dont tous les actes doivent être contresignés par eux à peine de n'être pas exécutoires. Ils forment un Conseil, sont solidairement responsables, ont le droit de parole dans les Chambres, et sont obligés de se présenter devant elles lorsqu'ils en sont requis. Mais — et c'est là ce que distingue nettement la

Constitution de Venezuela des constitutions parlementaires — leur responsabilité est limitée aux cas suivants :

Trahison à la Patrie;
Infraction à la Constitution et aux lois;
Malversation des deniers publics;
Dépenses supérieures à celles qui sont prévues au budget;
Prévarication;
Désobéissance aux décisions du Conseil fédéral.

Ils n'ont pas l'initiative des lois; mais ils peuvent, dans les Chambres, combattre un projet comme inconstitutionnel. Si le projet passe quand même, le Conseil fédéral en suspend l'exécution et le soumet à la ratification des législatures d'État.

Ce système mêle un peu plus que celui des États-Unis les pouvoirs exécutif et législatif. Il n'en limite pas moins nettement les attributions de chacun d'eux, laissant l'initiative des lois au Parlement, et n'admettant en somme pour les ministres que la responsabilité pénale.

En Suisse, le pouvoir législatif de la Confédération est confié à une assemblée dite Assemblée fédérale et divisée en deux Chambres, le Conseil national et le Conseil des États.

Le Conseil national se compose des députés du peuple à raison d'un membre par 20,000 habitants et par fraction en plus de 10,000 habitants, sans qu'un Canton ou un demi-Canton puisse élire moins d'un député.

Le Conseil des États se compose de 44 députés des Cantons. Chaque Canton nomme deux députés ; dans les Cantons partagés chaque demi-État en élit un.

L'initiative des lois appartient aux deux Conseils et à chacun de leurs membres ; les Cantons peuvent exercer le même droit par correspondance.

L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un *Conseil fédéral* composé de sept membres, nommé pour trois ans par les Conseils réunis, et renouvelable intégralement après chaque renouvellement du Conseil national.

Ce Conseil est présidé par le président de la Confédération. Il y a un vice-président. Le président de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral sont nommés pour une année par l'Assemblée fédérale (le Congrès des deux Chambres) entre les membres du Conseil ; ni l'un ni l'autre n'est rééligible deux années de suite.

Les affaires sont réparties par département entre les membres du Conseil fédéral, mais seulement pour faciliter le travail et sans que jamais les décisions puissent émaner d'aucune autre autorité que celle du Conseil statuant collectivement.

Les membres du Conseil fédéral ont voix consultative dans les deux sections de l'Assemblée fédérale, ainsi que le droit d'y faire des propositions sur les objets en délibération.

La sanction plébiscitaire des lois est de droit lorsque 30,000 pétionnaires la demandent.

Dans les constitutions cantonales le principe de la sanction populaire est également admis. Dans le Canton de Vaud on va même jusqu'à donner aux ci-

toyens le droit d'initiative. Une pétition qui réunit un certain nombre de signatures est obligatoirement soumise au peuple qui peut ainsi voter des lois sans le recours au Grand Conseil.

Ce droit d'initiative est reconnu aux citoyens par la constitution fédérale, en ce qui concerne la revision de la Constitution. Lorsque 50,000 citoyens demandent que cette revision ait lieu, les Conseils sont renouvelés et procèdent ensuite à l'acte de la revision qui devient exécutoire après avoir subi la sanction populaire et avoir été adopté par la majorité des votants et par la majorité des Cantons.

Telle est la manière dont les Républiques dont il m'a été possible de me procurer les constitutions ont compris l'organisation du pouvoir exécutif et ses rapports avec le pouvoir législatif. Nulle part on n'a eu l'idée de constituer un pouvoir exécutif éphémère sans cesse soumis aux fluctuations et au caprice des Chambres. On a donné à ce pouvoir une durée indépendante de l'action des Chambres, même au Mexique où l'on permet aux ministres de présenter des projets de loi; on a ainsi rendu impossible la question de cabinet qui paralyse l'indépendance des représentants du pays, en même temps qu'elle enlève au gouvernement toute possibilité de durée. En un mot on a constitué un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif qui fonctionnent côte à côte sans s'entraver réciproquement, sans interférer continuellement l'un avec l'autre au grand préjudice des deux.

Pourquoi donc seule entre toutes les Républiques, et au mépris de ses propres traditions, la France main-

tient-elle un régime bâtard qui prend de l'Angleterre et de l'Amérique juste ce qu'il faut pour rendre le système non viable? Et, si une telle organisation a été rêvée et exécutée par les monarchistes de 1875 en haine de la République, pourquoi les républicains maîtres du terrain à cette heure ne reviennent-ils pas aux principes recteurs de tout gouvernement démocratique?

C'est, nous disent-ils, que nos pères avaient fait fausse route et que l'exemple de nations fédératives comme les peuples de l'Amérique ou de la Suisse ne nous est pas applicable. En Amérique, ajoutent-ils, à chaque élection présidentielle, tous les employés sont changés, jusqu'au dernier employé des postes, et il en résulte un grand trouble administratif. Que serait-ce chez nous où le nombre des fonctionnaires est immense par suite de notre centralisation? En Amérique, poursuit-on encore, les coups d'État ne sont pas à craindre par suite de la puissance des pouvoirs régionaux qui servent de contrepoids à celle du président. Chez nous la force que l'on concentrerait dans les mains de l'exécutif ne serait contre-balancée par rien et les coups d'État seraient sans cesse à redouter.

Nous ne nous dissimulons pas qu'il est difficile de conclure d'un État fédératif à un État centralisé, et c'est là ce que nous avons répondu nous-mêmes lorsqu'on nous a opposé l'exemple de l'Amérique et de la Suisse à propos de l'unité ou de la dualité des Chambres. Ici toutefois l'objection nous paraît très loin d'avoir la même portée. Rien n'empêcherait en effet les gouvernements fédéraux d'Europe ou d'Amérique d'organiser la responsabilité ministérielle, et si leur

système rend moins dangereux chez eux que chez nous le régime représentatif non parlementaire, il n'entraîne cependant contre ce dernier aucune impossibilité spéciale qui ne se retrouve dans les pays centralisés. Relativement au pouvoir législatif la fédération *nécessite* la dualité des Assemblées ; au point de vue du pouvoir exécutif, elle ne fait que diminuer l'importance des objections que l'on peut élever contre l'organisation présidentielle de la République, ce qui est tout à fait différent.

Si donc les États-Unis, le Mexique, la Suisse, le Chili, le Venezuela, la Paraguay ont, comme l'avait fait avant eux la Convention, répudié le parlementarisme, ce n'est pas parce que leur Constitution fédérale les y obligeait, mais uniquement parce que leur Constitution fédérale ne mettait pas obstacle au système contraire, et que ce dernier leur apparaissait comme le seul compatible avec la démocratie. Leur exemple nous devient par suite applicable. S'il était établi en effet, que le parlementarisme et la démocratie républicaine s'excluent, et que la centralisation ne comporte pas une séparation complète des pouvoirs, il faudrait conclure avec certains publicistes que la République est impossible dans les pays centralisés. Telle n'est pas notre conclusion. L'impossibilité du parlementarisme, je ne veux pas dire républicain, mais simplement démocratique, est certes surabondamment démontrée pour nous, mais le régime américain ne présente pas à nos yeux à beaucoup près les inconvénients que l'on fait valoir contre lui.

Les changements qui s'opèrent dans l'administration américaine à chaque élection présidentielle ne sont

pas du tout la conséquence de l'indépendance relative dont jouit dans ce pays le président de la République. La preuve en est que rien de tel n'est signalé en Suisse où cependant l'exécutif est tout aussi indépendant qu'aux États-Unis. Ce qui engendre ce bouleversement administratif en Amérique, c'est le mode d'élection du président. Celui-ci est élu par le peuple, et il subit la loi de toute élection. Il est entraîné à faire des promesses pour se concilier les suffrages populaires et il est engagé par elles. C'est un moyen pour le candidat à la présidence d'avoir des agents électoraux sûrs, parce que ceux-ci, en travaillant pour lui, travaillent en même temps pour eux-mêmes. Or, si nous demandons qu'on modifie la Constitution en ce qui concerne le rôle de chacun des pouvoirs publics et les rapports de ces pouvoirs entre eux, nous n'avons jamais demandé et nous ne demanderons jamais qu'on confie le pouvoir suprême à un seul homme directement élu par le peuple. C'est là ce que la centralisation ne comporte pas et ce que nous ne voulons pas. C'est là que se trouverait le danger et non dans une délimitation plus nette des pouvoirs, délimitation qui est au contraire de nature à diminuer les conflits.

C'est M. Billot, le futur ministre d'État de l'Empire qui, en 1849, s'élevait contre Bastiat en signalant le péril des coups d'État. Son maître s'est chargé de la réponse le 2 décembre en montrant qu'un ministère responsable n'est pas une garantie. Aux termes de la Constitution de 1848, le général Saint-Arnaud était un minitre responsable ; cela ne l'a point embarrassé lorsqu'il s'est agi de diriger contre l'Assem-

blée nationale et contre le peuple les baïonnettes de l'armée de Paris? vingt-six ans plus tard, au 16 mai, M. Jules Simon était un ministre responsable; cela a-t-il empêché M. de Mac-Mahon de le révoquer pour confier les affaires à MM. de Broglie et de Fourtou? Et si ces derniers avaient trouvé dans l'opinion publique et dans l'armée les appuis qu'y trouvèrent, en 1851, Louis Bonaparte et ses complices, pense-t-on que leur responsabilité les eût beaucoup gênés pour briser les lois de leur pays? Et leurs devanciers de 1830! C'étaient aussi des ministres responsables que M. de Polignac et ses collègues. Cette responsabilité les entrava-t-elle en quoi que ce soit, et leur échec n'est-il pas exclusivement dû au soulèvement héroïque du peuple de Paris, à la grande insurrection des trois journées?

En France cinq coups de force par en haut ont été tentés depuis la Révolution, le 18 fructidor, le 18 brumaire, les ordonnances de Juillet, le coup d'État du 2 décembre et l'aventure du 16 mai. Encore, de ces cinq tentatives convient-il de distraire le 18 brumaire qui est beaucoup moins un coup d'État qu'un pronunciamiento, et qui a eu pour lui non seulement la complicité de la majorité du Directoire, mais celle de l'une des sections du pouvoir législatif. Reste les quatre autres. Sur les quatre, un seul, le 18 fructidor, a été entrepris par un gouvernement représentatif sans responsabillté ministérielle, trois l'ont été, au contraire, par des gouvernements qui offraient au pays la garantie de cette responsabilité, et de ces trois, si deux ont avorté, c'est à des causes tout autres que cette prétendue garantie que la France le doit. C'est

qu'en effet, ce qui rend possibles les coups de force, c'est bien moins la manière dont les pouvoirs publics sont constitués que l'état de l'opinion. Lorsqu'un peuple est satisfait de son gouvernement, même avec la centralisation, même — ce qui est plus grave — avec une armée permanente disciplinée, un coup de force est impossible. Celui qui le concevrait ne recueillerait que des éclats de rire : il ne trouverait pas d'exécuteurs. — De même que dans ces conditions les révolutions proprement dites cessent d'être à craindre, les émeutiers s'il s'en trouve demeurant nécessairement isolés ou abandonnés.

Pour qu'une révolution ait lieu, il faut que les révolutionnaires aient pour eux l'appui de l'opinion qui agit sur l'armée dont elle paralyse les mouvements. Pour qu'un coup d'État ait lieu, il faut aussi que les soldats se sentent protégés par le mécontentement ou par l'indifférence du pays. Au 2 Décembre, il est incontestable que la France n'était pas républicaine et que la plupart des 5,600,000 électeurs qui avaient en 1848 donné leur suffrages à Louis-Napoléon, avaient implicitement voté pour l'Empire. Il est non moins incontestable que l'Assemblée cléricale de 1849 avait exaspéré tout ce qui aimait la liberté en France, et que, quand les hordes de Louis Bonaparte la poussèrent la crosse aux reins à Mazas, beaucoup de républicains dans le peuple la virent passer avec indifférence, et refusèrent de se lever à l'appel des représentants insurgés. Ils ne comprenaient pas que la défense de l'Assemblée se confondait à ce moment avec celle de la République et ils aimèrent mieux laisser tomber celle-ci que de prendre les

armes au nom de celle-là. Le coup d'État se trouva de la sorte avoir la complicité des campagnes et l'indifférence des villes. Cela n'excuse pas l'homme qui avait juré fidélité à la République, qui seul dans le pays était moralement engagé à la protéger et à la défendre, et qui, violant ses engagements et ses promesses, était le premier à lui courir sus. Mais si cela ne l'innocente pas, cela explique son succès.

En 1877, au contraire, la nation était républicaine. Villes et campagnes, peuple et bourgeoisie avaient une commune horreur des hommes qui voulaient s'imposer à nous. Cette horreur s'était naturellement communiquée à l'armée : issue de la nation, elle se met toujours à l'unisson avec elle et cela avec une sensibilité extrême. Les avertissements furent tels que le ministère de Combat, constitué à la dernière heure, n'osa pas tenter l'aventure. Le coup d'État, qui avait été préparé, échoua; l'exécution n'en fut même pas commencée.

Ce qui découle de là, c'est que les Constitutions, par leur force intrinsèque, ne peuvent rien ni pour faciliter ni pour empêcher les coups d'État et les révolutions. Elles organisent la paix; les révolutions et les coups d'État sont la guerre. Ils procèdent d'autres lois, d'autres causes, et ces deux ordres de phénomènes n'ont l'un sur l'autre aucun effet direct.

Il en est autrement des effets indirects. Si une Constitution, chargée d'organiser la paix sociale et politique, n'organise que l'anarchie gouvernementale et la guerre parlementaire, le pays ne tarde pas à lui demander compte de l'état de malaise dont il souffre. Il se produit un mécontentement qui grandit chaque

jour. Les amis deviennent tièdes, les ennemis deviennent entreprenants et il finit par se créer un courant qui rend tout possible et d'où, suivant les circonstances, peut également bien sortir la dictature ou la Commune.

S'il en est ainsi, la Constitution qui favorise le mieux les coups de force, n'est pas celle qui donne le plus de pouvoir légal au chef ou aux chefs du pouvoir exécutif. C'est celle qui, en organisant le Gouvernement d'après des principes illogiques, le met dans l'impossibilité de fonctionner, et fait naître par là cet état général des esprits qui est la condition première et indispensable de tout changement politique violent.

Voilà pourquoi le parlementarisme n'est une garantie ni contre les coups d'État, ni contre les Révolutions. Voilà même pourquoi il est un danger à ce point de vue. Le système américain, au contraire, en faisant jouir le pays d'un gouvernement stable, et, en lui donnant ainsi les satisfactions auxquelles il a droit, éloigne toute éventualité de renversement violent de l'État républicain.

On dit encore que le défaut du système américain est d'obliger le pays, lorsqu'un conflit existe entre la présidence et le congrès, à attendre pour en sortir l'expiration des pouvoirs présidentiels, et l'on rappelle volontiers le président Johnson et ses luttes contre les Chambres fédérales.

L'objection a sa force. Je crois cependant qu'on en exagère la portée. Au fond, lorsqu'un conflit existe, la nation le supporte avec calme si elle en connaît la limite extrême, si elle sait nettement qu'à tel moment

déterminé elle en sera sortie. La France en a donné une frappante preuve sous le gouvernement du maréchal de Mac-Mahon. Ce qu'un peuple est incapable de supporter, ce n'est pas un défaut passager d'harmonie, c'est un défaut d'harmonie fatal, continuel, nécessaire, comme celui que le parlementarisme engendre.

Au surplus, en exigeant une majorité des deux tiers dans les deux Chambres, pour lever le veto présidentiel, la Constitution des États-Unis a donné encore trop d'action législative à l'exécutif. Cette institution du veto ne serait point à imiter ou du moins serait à modifier. On pourrait utilement donner au pouvoir exécutif le droit de s'opposer à la promulgation d'une loi inconstitutionnelle, sans aller au-delà. L'Assemblée nationale demeurerait alors maîtresse de reprendre la loi par la voie de la revision, de la soumettre à l'acceptation populaire, ou de l'abandonner. Dans le second cas le conflit tomberait de lui-même, et dans le premier il serait immédiatement tranché par les électeurs.

Le régime de la séparation des pouvoirs est donc tout aussi compatible avec notre situation qu'avec celle de l'Amérique. On peut même se demander s'il ne s'impose pas beaucoup moins chez les Américains que chez nous.

L'Amérique n'a ni armée ni marine à organiser, et les relations extérieures n'ont pas à beaucoup près pour elle l'importance qu'elles ont pour nous. Elle n'a pas de création politique qui s'impose à elle, les réformes ordinaires incombant aux législatures des

États. L'instabilité ministérielle y aurait été sans péril, le parlementarisme aurait pu y être essayé sans de grands inconvénients.

Il en est tout autrement chez nous. Il nous faut des traditions dans la politique internationale; il nous faut de l'unité de vue dans l'administration intérieure; nous avons besoin de continuité dans l'organisation et le développement de nos forces militaires, de nos travaux publics, de nos chemins de fer, de nos finances. Tout cela nous fait défaut avec un régime où les ministres succèdent aux ministres sans qu'aucun d'eux ait le temps de rien entreprendre, de rien mûrir, de rien fonder. Ce régime présente donc en France des dangers qu'il ne présenterait pas de beaucoup au même degré de l'autre côté de l'Atlantique, et ceux là sont mal inspirés qui le soutiennent en arguant en sa faveur de notre situation spéciale. C'est cette situation qui devrait nous conduire à le repousser avec bien plus de hâte que partout ailleurs.

XIV

Au demeurant, dire qu'il faut en finir avec le parlementarisme, ce n'est pas conclure qu'il faille copier servilement la Constitution des États-Unis. Nous avons vu qu'en partant du même principe de la séparation complète des pouvoirs législatif et exécutif, l'Amérique du Nord, le Mexique, le Venezuela, la Suisse l'ont cependant consacré par des méthodes qui ne se ressemblent pas toujours, qui sont même quelquefois très différentes les unes des autres. Rien de plus dissemblable par exemple à ce point de vue que l'organisation de l'exécutif à Berne et à Washington. Et cependant à Berne comme à Washington l'indépendance des deux pouvoirs est complète.

Si l'on craignait en France de donner trop de puissance à un seul homme en l'investissant de pouvoirs aussi étendus que ceux que la loi confère au président de la République, rien n'empêcherait de revenir à ce qui formait la base de la Constitution de l'an III, à ce dont la Suisse se trouve fort bien, au système d'un Conseil, d'un Directoire exécutif.

Le dernier mot n'a pas été dit sur ce point. De ce que

la période qui s'est écoulée de 1795 à 1800 a été une période troublée et anarchique, on en a conclu contre la forme directoriale, alors que le mal dont souffrait alors la France était la suite irrécusable des terribles secousses par lesquelles elle venait de passer. Un préjugé s'est fondé contre l'idée de confier l'exécution des lois à un Comité et j'avoue que j'ai été moi-même pendant longtemps sous l'empire de cette idée fausse.

En 1873 dans mon livre, *la République radicale*, après avoir exposé brièvement les divers systèmes auxquels on peut recourir pour l'organisation du pouvoir exécutif, je disais :

De ces quatre systèmes quel est celui qui convient le mieux à la France?

Ce n'est pas le premier (le pouvoir exécutif confié à un conseil). Un conseil exécutif peut convenir à de petites républiques fédératives, où la besogne de l'autorité centrale est fort limitée; mais il ne saurait convenir à un grand État unitaire, où il faut à l'exécutif une rapidité de décision qui *exclut la délibération* et qui, par conséquent, ne peut être obtenue avec un conseil.

Je ne me fais aucun scrupule d'avouer aujourd'hui, après y avoir plus mûrement réfléchi, que j'étais, lorsque j'écrivais ces lignes, dominé par un lieu commun que l'on répète depuis le 18 brumaire et qui ne répond à rien de fondé.

Lorsque, après Brumaire, Rœderer disait que l'exécution exclut la délibération et ne saurait convenir aux Assemblées, il était dans la logique du moment : son but était de justifier la Constitution consulaire, et plus tard impériale, qui ne créait pas de minis-

tres responsables, et qui conférait bien réellement à un seul la puissance exécutive. Il pouvait poser son aphorisme et l'invoquer en faveur de l'Empire ; mais nous, nous ferions un contresens si nous l'invoquions en faveur de la Monarchie constitutionnelle ou de la République parlementaire.

Ici, en effet, le chef de l'État n'est point celui de qui émane la décision. Le Roi constitutionnel ou le Président de la République a, de par la Constitution, un rôle d'apparat bien plus qu'un rôle vraiment exécutif. Les décisions sont prises par le Conseil des ministres, et par conséquent notre système actuel consacre le principe de la puissance exécutive confiée à un conseil. J'ajoute que jusqu'ici nous n'avons pas vu que le mal vînt de là, que la difficulté de prendre à plusieurs une détermination rapide ait jamais été un obstacle. Le mal vient uniquement de ce que ce Conseil, étant donné sa responsabilité politique devant le Parlement, n'a ni la durée, ni la fixité, ni l'indépendance qui lui seraient nécessaires. L'aphorisme de Rœderer n'est en somme que l'apologie du despotisme et ne peut servir d'argument à aucun partisan de la liberté.

Il ne nous paraît donc exister aucune raison majeure contre l'idée de confier la direction exécutive du pays à un Directoire de 5 ou 7 membres, qui seraient élus par l'Assemblée nationale, partiellement renouvelables chaque année, passibles de révocation par une loi dans des cas que la Constitution définirait soigneusement, et dont les ministres ne seraient que les agents. On pourrait ainsi combiner par un sage ensemble ce qu'exige la garantie des

libertés publiques avec ce que nécessite la stabilité qui est la condition première de tout bon gouvernement.

On dit, je le sais, que dans un Directoire l'un des membres finit bien vite par dominer le Conseil, et que l'on a alors le pouvoir d'un seul avec la responsabilité en moins.

C'est une exagération. D'abord, dans un Conseil, il y rarement l'unité absolue de vues que cette domination de l'un des membres suppose. Ce qui s'est passé depuis six ans dans nos divers ministères en est une preuve palpable.

Mais alors même qu'elle existerait, et que l'un des membres en arriverait ainsi à exercer l'autorité suprême à lui seul, il ne l'exercerait pas au même titre qu'un président qui tient son pouvoir de la loi. Il ne l'exercerait que sous contrôle, et ce contrôle serait souvent une sauvegarde contre des entreprises téméraires ou criminelles.

On pourrait d'ailleurs trouver peut-être, en la cherchant, telle autre innovation, — car nous n'avons pas la prétention de donner ici un système de toutes pièces, — qui ferait plus complètement disparaître les quelques inconvénients du régime représentatif non parlementaire, sans en atténuer les quelques bons effets.

XV

Mais tout ceci exige une revision intégrale de notre pacte constitutionnel, et voilà pourquoi, bien convaincu qu'on n'aura absolument rien fait aussi longtemps qu'on n'abordera pas résolument ce problème, je suis partisan d'une refonte complète de ce que nous sommes convenus d'appeler *la Constitution.*

On dit qu'il est inutile d'agiter le pays par des questions de cet ordre. Il me semble, au contraire, que c'est quand le pays est calme, quand tout peut être discuté en dehors des passions inséparables des moments révolutionnaires, qu'il est opportun de résoudre les grands problèmes constitutionnels. C'est parce qu'on a toujours eu peur d'agiter ces problèmes dans les temps calmes, que l'on a été toujours obligé d'en chercher la solution dans les moments de trouble et de révolution, c'est-à-dire dans les moments où l'on n'avait ni le temps ni le sang-froid indispensable pour trouver une solution vraiment scientifique.

Jamais situation n'a été plus favorable que la situation actuelle. La République est solidement assise. Le mécontentement que le vice des institutions de 1875

risque d'engendrer n'est pas encore assez accentué pour devenir une menace, et l'est déjà assez pour faire désirer la revision. Quand donc trouvera-t-on une heure plus propice.

On craint de donner à la République l'apparence d'un gouvernement sans fixité. C'est en ne revisant pas ou en revisant incomplètement qu'on le lui donnera. L'erreur est du même ordre que celle qui a porté l'Assemblée de 1877 à ne jamais renverser un ministère, et qui a eu pour conséquence des changements de ministères continuels. C'est ce que je faisais ressortir à la tribune, le 31 mai 1881. Je demande la permission de rappeler les paroles que je prononçais alors.

Oui, vous avez eu des hésitations ; — remarquez que je suis bien dans mon sujet, — et ces hésitations vous ont été inspirées par un sentiment absolument élevé des nécessités républicaines, par le même sentiment que celui qui vous fait vous opposer à cette heure à la revision de la Constitution. Vous vous êtes dit : « Nous ne voulons pas de crise ministérielle ; le ministère que nous avons ne serait peut-être pas tout à fait celui que nous voudrions avoir ; peu importe ; le meilleur ministère est celui qu'on a. Nous le soutiendrons parce que nous voulons prouver à la France, que la République, c'est la stabilité. »

Et alors vous avez créé l'instabilité.

Ah ! si au lendemain de l'avènement de M. Grévy à la présidence de la République, lorsqu'on vous offrait je ne sais quel ministère hybride pris dans tous les centres de l'Assemblée, et qui ne répondait ni aux aspirations de la Chambre, ni à celles du pays, si alors vous aviez eu le courage d'aborder bravement le problème, de voter contre le ministère, M. le Président de la République, qui a si bien le sentiment de ses devoirs constitutionnels, n'aurait pas pu ne pas répondre au vote de la Chambre, et aurait appelé à constituer un Cabinet des hommes do

l'esprit aurait été véritablement conforme aux sentiments de la majorité.

Ce Cabinet-là, messieurs, aurait duré aussi longtemps que la législature, et vous auriez alors donné un exemple de stabilité républicaine. Mais au lieu de cela : vous avez conservé des Cabinets qui n'étaient pas viables, et cette crise à laquelle vous ne vouliez pas donner naissance en un jour, vous l'avez provoquée à jet continu...

M. Georges Périn. — C'est cela !

M. Alfred Naquet. — Vos ministères ont ressemblé véritablement au couteau de Janot, changeant un jour de lame et le lendemain de manche... (*Sourires sur divers bancs.*) ces changements perpétuels de lames et de manches, ont laissé toujours le même couteau, — je veux dire le même ministère ou à peu de chose près. (*Assentiment sur divers bancs à gauche.*) Voilà la stabilité gouvernementale que vous avez instituée; en fait, c'est l'instabilité que vous avez organisée.

Messieurs, ce que je dis des ministères, je le dis également de la Constitution. Le ministère qui siège sur ces bancs est né pendant la période dont je parlais tout à l'heure; aujourd'hui il représente à peu près la majorité de l'Assemblée, quoiqu'il ait le tort, — et cela provient sans doute de l'institution des deux Chambres, sur laquelle, du reste, je ne veux pas insister, — de se mettre trop souvent en opposition avec le sentiment de celle-ci. Eh bien ! je lui dis à ce ministère : « Si la Constitution est revisée, si nous avons un pacte constitutionnel qui réponde aux sentiments du parti républicain, qui applique les principes et réalise le programme républicain et démocratique, cette Constitution pourra bien encore être attaquée par quelques irréconciliables de la droite dans cette Chambre ou dans le pays, mais elle sera unanimement acceptée par le parti républicain. A partir de ce jour, elle ne sera plus mise en question, et vous aurez alors la véritable stabilité gouvernementale et constitutionnelle, celle qui se fonde sur la conformité de l'organisme constitutionnel et des principes généraux de la société, celle qui repose sur l'assentiment général de la nation.

Au contraire, si, sous prétexte de ne pas modifier une Constitution trop jeune, vous refusez la revision, elle vous sera demandée soit à droite, soit dans les rangs du parti républicain

même, et vous serez toujours à la merci non pas d'une coalition, — car une coalition suppose une entente préalable entre les membres de la Chambre, et cela ne saurait exister...

PLUSIEURS MEMBRES A DROITE. — Oh ! vous avez raison.

M. DE LAROCHEFOUCAULD, DUC DE BISACCIA. — Vous êtes absolument dans le vrai.

M. ALFRED NAQUET. — Mais vous serez toujours à la merci d'une rencontre de bulletins dans l'urne, c'est-à-dire à la merci de la mise en question de la Constitution elle-même...

La comparaison que j'appliquais alors à ceux qui se refusaient à toute espèce de revision du pacte constitutionnel, s'applique avec bien plus de force à ceux qui se proposent d'en faire la revision limitée à cette heure, et qui dissertent sur la solution à donner à la question des inamovibles, ou sur le mode d'élection et les attributions budgétaires du Sénat. Si leur projet réussit, ils auront agité le pays, porté la main sur la loi fondamentale sans atteindre le but poursuivi par eux. La question ne sera pas close, elle se rouvrira le lendemain du jour où le congrès aura terminé sa session. Cette première revision ne sera que le prélude de revisions successives, et, au lieu d'une refonte totale et définitive nous donnant une Constitution fixe et durable, nous aurons le spectacle d'une Constitution que l'on modifie tous les jours. J'ignore si c'est de la sorte que certains hommes politiques comprennent la stabilité, mais ce n'est pas, je le confesse, ma manière de la concevoir.

Il reste à se demander par qui il conviendrait que la revision fût faite. Il est clair qu'aux yeux de ceux qui veulent la faire tenir tout entière dans quelques vétilles sans importance le Congrès suffit. Avec lui seul,

en effet, on peut être assuré, quoi qu'on décide en théorie sur sa compétence, que les limites qu'on se sera tracées d'avance ne seront pas dépassées, — ce qui fait de la question de la compétence du congrès une question métaphysique et oiseuse au fond, le Congrès ne pouvant pas vouloir autre chose que ce que veulent les parties dont il se compose et sans le consentement desquelles il ne serait pas.

Aux yeux de ceux, au contraire qui, comme nous, pensent que la Constitution doit être complètement refaite, il serait plus naturel, plus logique d'opérer comme opèrent dans ce cas les Américains, de confier ce soin à une Constituante élue *ad hoc*. J'ajoute toutefois, que partisan de la sanction plébiscitaire pour les lois constitutionnelles, et n'ayant pas à craindre dès lors d'empiètement sur la volonté de la nation, j'accepterais la revision par le Congrès, à défaut de la revision par une Constituante si celle-ci m'était refusée. Mais je le répète, qu'elle soit faite par une Assemblée spéciale, qu'elle soit faite par le Congrès, la réforme constitutionnelle ne peut être efficace qu'à la condition d'être complète, générale, absolue. Si on la conçoit autrement, mieux vaudrait peut-être ne rien faire, car, c'est alors surtout que l'on aura agité le pays sans motifs et sans résultats.

FIN

F. Aureau. — Imprimerie de Lagny.

Stanford University Libraries
3 6105 023 167 344

STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES
STANFORD AUXILIARY LIBRARY
STANFORD, CALIFORNIA 94305-6004
(415) 723-9201
All books may be recalled after 7 days

DATE DUE